

CAROLIN SILBERNAGL
STEINLACHALLEE 22
72072 TÜBINGEN
07071/301187
c.silbernagl@gmx.de

Europäisches Verwalten aus der Bürgerperspektive gedacht

Eine Untersuchung der Internalisierung von *Good Administration*-Normen
auf europäischer Ebene unter besonderer Berücksichtigung
der Rolle der europäischen Ombudsman-Institution

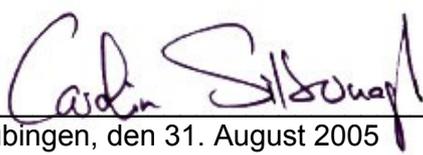
SCHRIFTLICHE ARBEIT ZUR ERLANGUNG DES AKADEMISCHEN GRADES "MAGISTER ARTIUM" AN DER
FAKULTÄT FÜR SOZIAL- UND VERHALTENSWISSENSCHAFTEN
DER EBERHARD KARLS UNIVERSITÄT TÜBINGEN

VORGELEGT BEI:
DR. MARTIN GROSSE-HÜTTMANN (ERSTKORREKTOR)
PROF. DR. RUDOLF HRBEK (ZWEITKORREKTOR)

TÜBINGEN, DEN 1. SEPTEMBER 2005

Ehrenwörtliche Erklärung:

Hiermit bestätige ich, dass ich die vorliegende Arbeit selbstständig verfasst und keine anderen als die angegebenen Quellen und Hilfsmittel verwendet habe.


Tübingen, den 31. August 2005

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS:

AB	Amtsblatt der Europäischen Union
AC	Advocacy Coalition
ACF	Advocacy Coalition Framework
AdR	Ausschuss der Regionen
COREPER	Comité des représentants permanents
EGKS	Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl
EGPA	European Group of Public Administration
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
EO	Europäischer Ombudsman
EP	Europäisches Parlament
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft

FIDE	Fédération Internationale du Droit Européen
GA	Good Administration
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
GHI	Gerichtshof erster Instanz
IO	Internationale Organisation
MEP	Mitglied des Europäischen Parlaments
NGO	Nongovernmental Organisation (Nichtregierungsorganisation)
NPM	New Public Management
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development

ABBILDUNGSVERZEICHNIS:

<u>ABBILDUNG 1: DER ADVOCACY COALITION FRAMEWORK IM ÜBERBLICK (AUS SABATIER/JENKINS-SMITH 1999, 149).....</u>	<u>24</u>
<u>ABBILDUNG 2: DIE DREI BESTIMMUNGSELEMENTE GUTER VERWALTUNG.....</u>	<u>29</u>
<u>ABBILDUNG 3: BELIEF SYSTEMS UND KOALITIONSZUSAMMENSETZUNG IM SUBSYSTEM GOOD ADMINISTRATION.....</u>	<u>54</u>
<u>ABBILDUNG 4: GEGENÜBERSTELLUNG DER UNTERSCHIEDLICHEN REGELUNGEN UND ENTWÜRFE ZUM DOKUMENTENZUGANG.....</u>	<u>79</u>
<u>ABBILDUNG 5: ENTWICKLUNG DES DOKUMENTENZUGANGS VON RAT UND KOMMISSION 1997- 2002/2003.....</u>	<u>84</u>

INHALTSVERZEICHNIS

<u>A EINLEITUNG</u>	<u>5</u>
1. Kurze Darstellung des Themas.....	5
2. Fragestellung	7
3. Theoretische Grundannahmen.....	9
4. Forschungsstand, Forschungsliteratur, Relevanz der Untersuchung	12
5. Datenquellen	14
6. Aufbau der Untersuchung.....	15
<u>B HAUPTTEIL.....</u>	<u>17</u>
<u>I THEORETISCHER BEZUGSRAHMEN: DER ADVOCACY COALITION FRAMEWORK.....</u>	<u>17</u>
<u>1. GRUNDANNAHMEN DES ADVOCACY COALITION FRAMEWORK.....</u>	<u>17</u>
1.1 Der Untersuchungsraum: Das Subsystem.....	18
1.2 Die konstituierende Einheit: Individuelle und korporative Akteure	18
1.3 Die agierenden Gruppierungen: Die Advocacy-Koalitionen.....	19
1.4 Koalitionsverhalten und -strategien.....	21
<u>2. DIE ERKLÄRUNG VON POLICY-WANDEL IM SUBSYSTEM.....</u>	<u>22</u>
2.1 Learning und externe Schocks: Minor und major Change.....	22

2.2 Der Einfluss externer Faktoren	23
3. AUSWAHL ZENTRALER HYPOTHESEN DES ACF.....	25
II EMPIRISCHER BEZUGSRAHMEN: GOOD ADMINISTRATION UND OMBUDSMAN.....	28
1. GOOD ADMINISTRATION.....	28
1.1 Begriffsklärung.....	28
1.2 Der Trend zur Verwaltungsreform.....	30
1.3 Die Verwaltung der EU : Geschichte, Funktionsweise, Kultur.....	31
1.4 Good Administration im europäischen Kontext bis 1995.....	35
2. DER EUROPÄISCHE OMBUDSMAN.....	37
2.1 Die Ombudsman-Tradition: Geschichte, Modelle, Verbreitung.....	37
2.2 Welcher Ombudsman für Europa?	39
2.3 Bedeutung der Ombudsman-Institution im Subsystem Gute Verwaltungspraxis.....	45
III EMPIRISCHE UNTERSUCHUNG DER FALLBEISPIELE.....	47
1. GRUNDLEGENDE VORAUSSETZUNGEN DES SUBSYSTEMS FÜR POLICY CHANGE.....	47
1.1 Das Subsystem Gute Verwaltung: Entstehung, Einbettung, Konfliktgegenstand.....	47
1.2 Die Konstituierung der Koalitionen	49
1.3 Historischer Kontext: Mögliche Auslöser tiefgreifenden Wandels.....	56
2. FALLBEISPIEL 1 – DAS RECHT AUF ZUGANG ZU UNIONS-DOKUMENTEN.....	60
2.1 Implikationen der Fallauswahl: Inhaltliche Bestimmung.....	60
2.2 Die Ausgangssituation im Jahr 1995.....	62
2.3 Das Fallbeispiel Zugang zu Dokumenten auf EU-Ebene.....	64
2.4 Der Konflikt im Untersuchungszeitraum.....	69
2.5 Bewertung der Untersuchungsergebnisse	83
3. FALLBEISPIEL 2 – KODIZES FÜR GUTE VERWALTUNGSPRAXIS AUF EU-EBENE.....	86
3.1 Implikationen der Fallauswahl: Inhaltliche Bestimmung.....	86
3.2 Die Ausgangssituation im Jahr 1995.....	88
3.3 Das Fallbeispiel Kodizes für gute Verwaltungspraxis auf EU-Ebene.....	89
3.4 Der Konflikt im Untersuchungszeitraum.....	95
3.5 Bewertung der Untersuchungsergebnisse	104
4. ERGEBNISSE DER EMPIRISCHEN UNTERSUCHUNG: ABSCHLIESSENDE BEWERTUNG.....	108
4.1 Bewertung der Untersuchungsergebnisse.....	108
4.2 Bewertung des Forschungsansatzes.....	109
C FAZIT.....	112
BIBLIOGRAPHIE.....	114

A Einleitung

Im September 2005 verstreicht still und leise ein Jubiläum europäischer Art. Die Institution des Europäischen Bürgerbeauftragten feiert zehnjährigen Geburtstag, wenn man die Einsetzung des ersten Amtsinhabers Jacob Söderman am 27.9.1995 als ihre Geburtsstunde interpretieren möchte. Gerade aus Sicht des Unionsbürgers, der gemeinsam mit dem supranationalen Ombudsman im Rahmen des Vertrags von Maastricht ins europarechtliche Leben gerufen wurde, umfassen diese zehn Jahre eine bedeutsame Zeitspanne, in der ein auf europäischer Ebene neuartiger und bedeutsamer Wandel, ein „climate change“ (Verhoeven 2000, 15) in den Beziehungen zwischen europäischer Verwaltung und Öffentlichkeit eingesetzt hat. Diese Arbeit beschäftigt sich mit eben dieser neuen Entwicklung, die das Konzept einer Guten Verwaltungspraxis in Brüssel und Straßburg zur Diskussion stellte, in das Bewusstsein der dortigen Akteure pflanzte und seinen Niederschlag im rechtlichen Rahmen und in der alltäglichen Verwaltungsarbeit der Institutionen der Uni-

on bewirkte. Der kleinen¹ Institution des Europäischen Bürgerbeauftragten wird an diesem Prozess ein bedeutsamer Anteil zugesprochen.

1. Kurze Darstellung des Themas

Good Administration – Bonne conduite administrative – God förvaltningssted: Das Konzept der Guten Verwaltungspraxis ist, wenn auch im deutschen Verwaltungsrecht recht ungeläufig, eine in den Verwaltungstraditionen der westlichen Industriestaaten verwurzelte Tradition. Sie bedeutet die Wahrnehmung der administrativen Tätigkeit als Dienstleistung an den Bürger, als *Public Service*, der in seiner Ausführung und in seinem Ergebnis dem demokratischen Souverän Volk verpflichtet ist. Damit überträgt sie die Rechenschaftspflicht, die ganz selbstverständlich als Qualitätskriterium für die demokratischen Institutionen in der Entscheidungsfindung gefordert wird, auf den durch die Entwicklung des modernen Wohlfahrtsstaats im Alltagsleben der Bürger immer präsenter gewordenen Apparat der Bürokratie.

Inhaltlich speist sich *Good Administration* aus drei Quellen. Zum Einen darf eine Verwaltung, die dem Qualitätskriterium ‚gut‘ entsprechen will, nicht dem geltenden Gesetz zuwider laufen. So sind u.a. das Verbot von Betrug, Korruption und Nepotismus als Straftatbestände Grundbedingung Guter Verwaltungspraxis. Die zweite Quelle leitet sich von der Überzeugung ab, dass Verwaltung als durch den Bürger finanzierter Dienst die ihr zugeteilten Mittel wirksam einzusetzen hat. ‚Gut‘ bedeutet in diesem Zusammenhang ‚effizient‘ im Sinne eine utilitaristischen Kosten-Nutzen-Abwägung und konzentriert sich somit auf die *Output*-Dimension administrativer Tätigkeit. Die dritte Quelle dagegen befasst sich mit ihrer Prozessdimension, genauer mit der Position des Individuums im Verwaltungsverfahren. Sie speist sich aus dem Bewusstsein, dass Bürokraten als „unelected rulers“ (Uhr 1997, 96) mit einem besonderen Legitimationsbedarf konfrontiert sind, dem durch die Integration substantieller und prozessualer Individualrechte in den Prozess der administrativen Handlung entsprochen wird. Beispiele für derartige aus der Bürgerperspektive gesehene Normen sind das Diskriminierungsverbot, das Recht auf Gehör, das Recht auf Einsicht der eigenen Akte und das Recht auf begründete Entscheidung. *Good Administration* zielt also auf „an efficient, democratic culture within the machinery of government“ (Reif 2004, 63) und umfasst ein ganzes Bündel an Regeln, Pflichten und Rechten, die endgültig nicht festgeschrieben werden können und auch nicht sollen.

Besondere Aufmerksamkeit kommt dem Konzept weltweit seit den 1980er Jahren zu, in denen ein internationaler Trend zur Verwaltungsreform die Frage nach der Art und Weise Guter Verwaltungspraxis neu zur Disposition stellte. Denn wenn auch über ihre Grundlagen weitgehend Einigkeit besteht, so führt die unterschiedliche Gewichtung gerade der zweiten und dritten Dimension zu real sehr unterschiedlichen Modellen, die sich in nationalstaatlichen verwaltungskulturellen Traditionen niedergeschlagen haben. In dieser Hinsicht kommen die besonderen Voraussetzungen europäischer Verwaltung in den Blick, die von einer grundlegenden Abwesenheit verwaltungsrechtlicher und -kultureller Tradition geprägt ist: „[T]he European Community has never had at its disposal an overall and coherently regulated process framework capable of sufficiently se-

¹ 1995 besaß das Büro des Europäischen Bürgerbeauftragten 12 Mitarbeiter, 2003 waren es zumindest 24.

curing both the uniform and effective implementation of its policies and the protection of individuals“ (Nehl 1999, 3). Statt dessen basiert die europäische Verwaltung auf einem Verwaltungsrecht und einer Verwaltungskultur im Werden, die nicht nur mit ständig neuen Integrationsschritten und damit Aufgabenfeldern, sondern auch im Zuge der Erweiterungen mit neuen nationalstaatlichen Vorstellungen konfrontiert ist. Ihr größter Akteur, die Europäische Kommission, ist zudem als „Fusionsbürokratie“ (Bach 2005, 4)² mit nationalstaatlichen Bürokratien nur bedingt zu vergleichen. Die Untersuchung der europäischen Verwaltung im Allgemeinen und der supranationalen Umsetzung des Konzepts Guter Verwaltungspraxis im Besonderen kann somit nur eine auf den Entwicklungsprozess gerichtete sein und muss neben den mitgliedstaatlichen Traditionen als Bezugspunkt und Vorbedingung auch den historischen Kontext wie die spezifische supranationale Akteurskonstellation mit einbeziehen.

Im Europarecht taucht das Konzept der Guten Verwaltungspraxis seit Ende der 1950er Jahre in Form der Rechtsprechung des EuGH regelmäßig auf³. Aufbauend auf diesen Urteilen sind im Lauf der Jahre stückweise Verankerungen von *Good Administration*-Normen in den Verträgen und im Sekundärrecht zu beobachten, die eine erste fragmentierte Grundlage eines supranationalen Verwaltungsverfahrensrechts bildeten. Es dauerte aber bis Mitte der 1990er Jahre, bis die Frage Guter Verwaltungspraxis Thema der politischen Auseinandersetzung wurde. Greifbarstes Ergebnis bis zum heutigen Tag ist die Verankerung eines Rechts auf Gute Verwaltung in Artikel 41 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union⁴ im Dezember 2000. Aber auch an den Verträgen und am Sekundärrecht ging dieser Prozess nicht spurlos vorbei. So fand z.B. das Recht auf Zugang zu Unionsdokumenten in Artikel 255 EGV des Amsterdamer Vertrags seine Verankerung und im Jahr 2002 wurde ein Europäischer Datenschutzbeauftragter eingesetzt. 1999 schrieb Nehl zu diesen Entwicklungen: „[T]he law governing EC administrative procedures during the last decade has indeed gone through a deep metamorphosis“ (Nehl 1999, 1). Doch trotz dieser massiven Fortschritte kann von einem konsistenten, linearen Prozess nicht die Rede sein. Die Grundrechtecharta hat bisher keine bindende Wirkung, das Dokumentenzugangsrecht ist im Vertrag auf die Organtrias Parlament, Rat und Kommission beschränkt. Es fehlt ein institutionenübergreifend gültiges Regelwerk, das Verhaltensregeln der Unionsbeschäftigten gegenüber der Öffentlichkeit festschreibt und für Beamte wie für Bürger als Bezugspunkt dienen kann. Die Entwicklung von Normen Guter Verwaltungspraxis auf europäischer Ebene nachzuzeichnen soll Untersuchungsgegenstand dieser Arbeit sein.

Als zentraler Akteur wird dabei der Europäische Bürgerbeauftragte (Europäischer Ombudsman: EO) angenommen, dessen Institution mit Artikel 195 EGV in Maastricht geschaffen und der in den ersten beiden Amtsperioden von Jacob Söderman aus Finnland verkörpert wurde. Ombudsman-Institutionen, folgen sie dem historischen schwedischen Vorbild, sind zum Einen Beschwerdeinstanz für Bürger, die im Verwaltungsprozess auf missliches Verhalten der administrativen Organe stoßen. Zum Anderen, auf der Basis dieser Individualbeschwerden sowie weitgehenden

² Der Ausdruck beschreibt die Vielzahl politischer Aufgaben, welche der Kommission zugeteilt sind, und die neben der administrativen auch exekutive und sogar legislative Kompetenzen umfassen.

³ Die Rs. *Alegria v Common Assembly* 7/56 gilt als Geburtsstunde des *Good Administration*-Konzepts auf europäischer Ebene.

⁴ Vgl. www.europarl.eu.int/charter/pdf/text_de.pdf, 15.8.2005; von hier an: Grundrechte-Charta.

Untersuchungskompetenzen, sind sie Normentwickler für das Verwaltungssystem als Ganzes. Sie vertreten die Position des Bürgers als Verwaltungsobjekt und sind damit ganz dem Konzept der Guten Verwaltungspraxis aus individualrechtlicher Perspektive verschrieben. Da aber den Entscheidungen und Empfehlungen eines Ombudsmans keine bindende Kraft zukommt, ist seine Wirkung auf das Verwaltungssystem allein in seiner „education function“ (Leino 2004, 344) zu suchen. „Ombudsmen can be the most wonderful and exciting actors on the administrative law stage“ (Tomkins 2000, 237). Ob und inwiefern dieses Potential auf EU-Ebene genutzt wurde, soll anhand zweier konkreter Fallbeispiele für die supranationale Verwaltung der Europäischen Union geklärt werden.

2. Fragestellung

2.1 Fragestellung

Diese Arbeit untersucht „the dynamic expansion of a specified set of *procedural rights and standards of good administration*“ (Nehl 1999, 1), die in den letzten 15 Jahren auf europäischer Ebene zu beobachten war. Sie versucht nachzuzeichnen, auf welche Logiken die Internalisierung von *Good Administration*-Normen auf europäischer Ebene zurückzuführen ist. Das Erkenntnisinteresse ist demnach auf die Erklärung eines historischen Prozesses gerichtet, der bis in die Gegenwart hineinreicht. Die zentrale Forschungsfrage lautet: **Welchen Mechanismen unterliegt die besonderen Gestalt der Internalisierung von *Good Administration*-Normen in die Verwaltungstätigkeit der Europäischen Union ?** Internalisierung ist dabei in Abgrenzung zur reinen Institutionalisierung zu sehen. Das Augenmerk der Untersuchung liegt nicht allein auf der rechtlichen Verankerung gewisser Normen und Standards, es sollen darüber hinaus (noch) nicht festgeschriebene Regelungen des *soft law* wie auch der alltägliche Umgang der Akteure mit den für sie geltenden Vorschriften in den Blick genommen werden.

Institutionalization is taken to be the embedding of a discourse within the structure and procedures of an organization. All reform projects involve forms of institutionalization (whether implicitly or explicitly) [...]. Internalization, on the other hand, involves the embedding of a new discourse within the culture of an organization. Thus, when reform is driven by the emergence of a new discourse, it is more likely to be successful when that discourse is both institutionalized and internalized. Cini 2000, 5f.

2.2 Untersuchungszeitraum 1995-2003

Die Untersuchung zielt zur Beantwortung dieser Frage auf einen achtjährigen Zeithorizont, von 1995 bis 2003. Die Schlüsse, die sich aus den historischen Ereignissen dieser Periode ziehen lassen, sind allerdings darauf angelegt, die generellen Muster aufzuzeigen, nach denen der Prozess der Internalisierung von Normen guter Verwaltungstätigkeit auf europäischer Ebene abläuft. Die Gründe für die Wahl dieser Untersuchungsperiode sind vielfältig. Ausschlaggebend war jedoch die Tatsache, dass in ihr die Zeitspanne umfasst ist, in der Jacob Söderman das Amt des Europäischen Ombudsmans inne hatte. Damit ist von Kohärenz in der Zielsetzung der Ombudsman-Institution in diesem Zeitraum auszugehen. Zudem traten im Jahr 1995 die skandinavischen Staaten Schweden und Finnland, beide mit fest im politischen System integrierten Ombudsmanschaften und einer vom individualrechtlichen Standpunkt geprägten verwaltungskulturellen Tradition, der Europäischen Union bei. Darüber hinaus umfasst der Untersuchungszeitraum jeweils

nur einen Wechsel in der personellen Besetzung des Kommissionskollegiums (1995-1999 / 1999-2004) und des Europäischen Parlaments (1994-1999 / 1999-2004). Schließlich liegt in dieser Phase die Zahl der Mitgliedstaaten konstant bei 15. Der wechselseitige Einfluss zwischen den ebenso im Werden begriffenen demokratischen Verwaltungskulturen der neuen Mitgliedstaaten Mittel- und Osteuropas und der supranationalen Administration der Europäischen Union soll unter dem vorliegenden Blickwinkel ausgeblendet werden, stellt aber gewiss einen interessanten Untersuchungsgegenstand für künftige Forschung dar.

2.3 Fallauswahl

Um die Operationalisierung der Untersuchung zu erleichtern und ihren Umfang an den Rahmen eines Magisterforschungsprojektes anzupassen, wurde davon abgesehen, das Konzept der Guten Verwaltungspraxis und seine Realisierung im supranationalen Verwaltungssystem in seiner gesamten Spannweite zu betrachten. Statt dessen soll die Analyse zweier Fallbeispiele exemplarisch diejenigen Mechanismen aufzeigen, denen die Internalisierung von *Good Administration*-Normen auf europäischer Ebene unterliegt. Die Wahl der konkreten Beispiele ist, wie schon die des Untersuchungszeitraums, hauptsächlich Jacob Söderman als erstem Europäischen Ombudsman geschuldet, der sie sich als große Ziele, als „double mission“ (Magnette 2003, 681) seiner Amtszeit, auf die Fahnen geschrieben hat.

Das erste Fallbeispiel, der **Zugang zu den öffentlichen Dokumenten der Union**, ist Teil des Transparenzprinzips, das in den skandinavischen Verwaltungssystemen lange Tradition besitzt. Damit geht seiner Verankerung auf europäischer Ebene eine lange Geschichte verwaltungsrechtlicher Realisierung in den Mitgliedstaaten voraus. Es ist in Form konkreter rechtlicher Regelungen umzusetzen und – was für eine *Good Administration*-Norm eher ungewöhnlich ist – vor Gericht einklagbar. Das zweite Fallbeispiel, die Entwicklung von **Kodizes für gute Verwaltungspraxis auf europäischer Ebene**, steht dem in einigen Punkten entgegen. Zum Einen stellen derartige Kodizes keine Verankerung einer einzelnen Norm, sondern vielmehr den Versuch der Positionierung des Konzepts Guter Verwaltungspraxis dar. Damit lassen sie weder auf den Kodex als Ganzes bezogene Gerichtsverfahren noch Ombudsman-Beschwerden zu. Historisch gesehen sind sie ein relativ neuartiges Modell rechtlicher Steuerung von administrativen Prozessen. Damit verkörpern die beiden Fallbeispiele ganz unterschiedliche Stoßrichtungen in der Auseinandersetzung mit der Frage der Guten Verwaltungspraxis auf europäischer Ebene. Gleichzeitig werden beide aber mit großem Engagement und beinahe über den gesamten Untersuchungszeitraum hinweg vom Europäischen Bürgerbeauftragten verfolgt und garantieren auf diese Weise das notwendige Grundmaß an Vergleichbarkeit.

3. Theoretische Grundannahmen

3.1 Der *Advocacy Coalition Framework*

Den theoretischen Rahmen für die Untersuchung liefert der ***Advocacy Coalition Framework*** (ACF), wie ihn Paul A. Sabatier und Hank C. Jenkins-Smith in den 1980er Jahren entwickelt haben und der seitdem als „one of the most promising theories of the policy process“ (Fenger/Klok 2001, 157) angesehen wird. Dieser Ansatz führt den Wandel von Politikprogrammen in einem

konkreten Problemfeld auf den Konflikt konkurrierender Koalitionen zurück, die sich um bestimmte Überzeugungsmuster (**belief systems**) herum bilden. Er versucht „to explain, how interested political actors interact within political institutions to produce, implement, evaluate and revise public policies“ (Schlager/Blomquist 1996, 653). Um all diese Schritte in die Analyse fassen zu können, wählt der ACF eine langfristige Zeitperspektive, die zumindest ein Jahrzehnt einschließen sollte. Zugrundeliegende Analyseeinheit ist das **Subsystem**, ein Politikfeld, das dadurch entsteht, dass sich Akteure mit unterschiedlichen Vorstellungen über die beste Lösung des sich stellenden Problems für ihre Überzeugungen und gegen die der konkurrierenden Akteure engagieren. Um ihre Chancen auf Durchsetzung zu steigern, suchen sie sich Verbündete mit ähnlichen Wertesystemen wie ihre eigenen⁵. Die so entstehenden Akteursgruppen nennt der Ansatz **Advocacy Coalitions** (AC). Entscheidend für die Implementierung des *belief system* einer der konkurrierenden ACs in Form eines Politikprogramms sind in einem ersten Schritt die Ressourcen, über die die jeweilige Koalition verfügt, so z.B. die Mitgliedschaft von Entscheidungsträgern in der AC oder der Einfluss der Koalition auf die öffentliche Meinung. Zusätzlich zu diesen strukturellen Faktoren üben **stabile externe Parameter** wie z.B. das institutionelle Setting oder die Eigenschaften des Konfliktguts wesentlichen Einfluss auf den Konflikt aus. Schließlich werden **externe Ereignisse** in die Betrachtung integriert, da z.B. ein Umschwung der öffentlichen Meinung eine Art von *trigger*-Funktion für Politikwandel im Subsystem einnehmen kann. Dabei kann der Wandel eines politischen Programms auf zwei Mechanismen zurückgeführt werden: **Change** und **Learning**. Während ersteres tiefgreifende Perturbationen z.B. in der Zusammensetzung der Entscheidungsträger voraussetzt, basiert zweiteres vor allem auf den Einsatz von Überzeugungskraft durch Argumentation und den geschickten Einsatz der sich bietenden Mittel. Dementsprechend fallen die Ergebnisse von Lernprozessen oberflächlicher aus als die von *policy change*. Der ACF nimmt also den „iterative process of policy formulation, problematic implementation, and struggles over reformulation“ (Paul A. Sabatier, zitiert nach Schlager/Blomquist 1996) mit einem Schwerpunkt auf der Politikformulierung in den Blick. Zentrale Aufmerksamkeit kommt den politisch aktiven Akteuren im Subsystem und den Strategien zu, die sie entwickeln, um ihre *belief systems* umzusetzen. Letztere bedingen „the importance of cognitive factors“ (Fenger/Klok 2001, 158) im ACF, da sie, wenn auch nicht unbeeinflusst von materiellen Interessen, auf den normativen Überzeugungen der Akteure hinsichtlich der besten Lösung einer Problemstellung aufbauen.

3.2 Zentrale Hypothesen zur Untersuchung des Subsystems *Good Administration*

Die vorliegende Analyse geht von der Herausbildung eines Subsystems zum Thema der Guten Verwaltungspraxis Mitte der 1990er Jahre aus. Die Einsetzung eines Europäischen Ombudsmann, der Beitritt der skandinavischen Staaten, der zunehmende Trend zur internen Verwaltungsreform der Kommission unter Jacques Santer sowie die nach Maastricht deutlich zutage tretende Legitimitätskrise der Union rückten *Good Administration* ins Problembewusstsein der Akteure und führten zu einem Konflikt um die beste Umsetzung des Konzepts.

⁵ Das Akteurskonzept des ACF ist dabei sehr weit gefasst: Es macht die Zugehörigkeit zum Subsystem von konstanten Engagement abhängig und umschließt individuelle wie institutionelle Akteure, Verwaltungsstäbe wie Interessenverbände, Parlamentarier wie Journalisten.

Sabatier, Jenkins-Smith und andere haben im Lauf der Jahre eine lange Reihe von Hypothesen entwickelt, welche die Logik des Policy-Prozesses in falsifizierbare Einheiten fassen. Im Rahmen dieser Untersuchung soll folgende Auswahl an Hypothesen, die sich für die Untersuchung des Konfliktfelds der Guten Verwaltung eignen, einen stetigen Bezugsrahmen zu den Vorgaben des theoretischen Rahmens bilden⁶:

Hypothese 1: Koordination wächst mit der Übereinstimmung von Überzeugungen. Konflikt wächst mit der Divergenz von Überzeugungen.

Hypothese 2: *Policy*-orientiertes Lernen über *belief systems* hinweg ist am wahrscheinlichsten, wenn es eine mittlere Ebene des informierten Konflikts zwischen den beiden Koalitionen gibt:

- Alle Beteiligten verfügen über ausreichende technische Ressourcen zur Teilnahme an der Debatte.
- Die Konfliktlinie verläuft zwischen den *secondary aspects* der einen und dem *policy core* der anderen Koalition – oder alternativ zwischen wichtigen *secondary aspects* in den beiden *belief systems*.

Hypothese 3: Probleme, zu denen akzeptierte quantitative Daten und Theorien existieren, sind offener für *policy*-orientiertes Lernen über die Grenzen von *belief systems* hinweg als solche, zu denen i.A. nur qualitativ-subjektive oder gar keine Daten und Theorien existieren.

Hypothese 4: *Policy*-orientiertes Lernen über die Grenzen von *belief systems* hinweg ist wahrscheinlicher bei Problemen, die sich auf Natursysteme und nicht auf soziale oder politische Systeme beziehen, weil dort kontrollierte Experimente eher durchführbar sind und kritische Variablen nicht schon in sich Strategien tragen.

Hypothese 5: Der *policy*-Kern eines politischen Programms wird solange nicht signifikant verändert, als die *Advocacy Coalition*, die das Programm ins Leben gerufen hat, in diesem Bereich an der Macht bleibt – es sei denn, der Wandel wird ihr durch eine übergeordnete politische Einheit aufgezwungen.

Hypothese 6: Die Veränderungen des *policy*-Kerns eines Programms setzen zum Einen bedeutsame externe Störungen, zum Anderen ein geschicktes Ausnutzen dieser Handlungsgelegenheiten durch die (vorherige) Minderheitskoalition eines Subsystems voraus

3.3 Vorteile des ACF: Prozesscharakter, Netzwerkanalyse, Kognitive Disposition

In den letzten Jahren kann in der wissenschaftlichen Beschäftigung mit der Europäischen Einigung eine Verschiebung des Hauptfokus vom Integrationsprozess als Ganzem und der supranationalen Systemstruktur⁷ auf die Analyse europäischer Policies und der EU als Politikgestalter wahrgenommen werden (vgl. Schumann 1992). Damit rückte auch die Politikfeldanalyse aus ihrem angestammten Umfeld liberal-demokratischer Systeme in den Anwendungsbereich Europäische Union, wo auf der Basis des Politikgestaltungsprozesses in nationalen Kontexten entwickelte Ansätze der Policy-Analyse eine gute Anwendbarkeit zeigen (vgl. Schumann 1993, 394). So hilft ihre thematische Zuspitzung auf ein konkretes Politikfeld, die komplexen Beziehungen zwischen den einzelnen Akteuren unterschiedlicher Ebenen und Rollen zu entwirren. Der ACF, der konzeptuell auf der Phasen-Heuristik aufbaut, erleichtert zudem durch die Strukturierung der subsysteminternen Vorgänge in die einzelnen Phasen Problemdefinition, Agenda-Setting, Politikformulierung, Implementation und Politikneuformulierung eine zusätzlich Gliederung politischer Vorgänge in funktionaler und temporaler Hinsicht. Das Konzept der Guten Verwaltungspraxis auf europäischer Ebene ist hinlänglich unter rechtswissenschaftlichen Gesichtspunkten bearbeitet (vgl.

⁶ Die folgenden Hypothesen entstammen der Aufstellung in Sabatier 1999, 124. Da sie nur eine Auswahl darstellen, ist die Nummerierung frei gewählt. Für die Übersetzung zeichnet die Autorin verantwortlich. Kapitel I.3 geht näher auf die Auswahl ein.

⁷ Bis in die 90er Jahre war dafür die Dichotomie Neofunktionalismus – Intergovernmentalismus prägend. In den letzten 15 Jahren kann eine Ablösung dieser zweifachen Dominanz des Untersuchungsparadigmas z.B. durch neoinstitutionalistische Ansätze beobachtet werden (vgl. Trondal 2004, 67).

Kap. A.4), welche eine statische Perspektive allein auf die Form der Implementierung einnehmen. Aus politikwissenschaftlicher Perspektive erlaubt eine Untersuchung der Internalisierung von *Good Administration*-Normen Schlüsse über die zugrundeliegende Funktionsweise europäischer Politikgestaltung und die Faktoren, die von außen wie innen auf die der Implementierung vorausgehende Policy-Formulierung einwirken. Der ACF als Erklärungsansatz für Policy-Wandel erlaubt also dynamische Befunde nicht nur über die Art des in der supranationalen Verwaltung umgesetzten *Good Administration*-Konzepts, sondern vor allem auch über die der Art der seiner Ausgestaltung zugrundeliegenden Mechanismen. Dabei integriert er gleichberechtigt eine Vielzahl von Akteuren in die Matrix der Auseinandersetzung, auch solche, die in anderen – so z.B. in neoinstitutionalistischen – Ansätzen als extern zum politischen Systems und damit als zweitrangig angesehen werden. Akteur ist, wer sich beteiligt. Der ACF räumt jeder Stimme im Subsystem potentielle Einflusskraft ein – ein Konzept, das vor dem Hintergrund der Komplexität des „Regieren[s] in entgrenzten Räumen“ (Kohler-Koch 1998) als hilfreiches Instrument erscheint, der Vielzahl politisch aktiver Kräfte auf mehreren Ebenen Herr zu werden. Schließlich ist die Integration von Überzeugungen, Werten und Normen in den theoretischen Untersuchungsrahmen von Vorteil für die vorliegende Analyse. Zum Einen, weil so wirklichkeitsnah nur dort von der Existenz von Subsystemen ausgegangen wird, wo auch ein gesellschaftlicher und politischer Dissens über eine Problemlage und ihre beste Lösung besteht. Auch werden in die Policy-Analyse nur diejenigen Alternativen miteinbezogen, die in den Akteurskoalitionen reale Vertretung finden. Die kognitive Disposition der Akteure ist somit Grundkonstituente des angenommenen Konflikts – ein Punkt, dem in einem normativen Subsystem wie dem der Guten Verwaltungspraxis eine nicht zu unterschätzende Bedeutung zukommt und den *Rational Choice*-Ansätze nicht zu fassen wüssten.

3.4 Präzisierung der Forschungsfrage

Vor dem Hintergrund des theoretischen Rahmens lässt sich die Forschungsfrage weiter präzisieren. Die vorliegende Untersuchung geht davon aus, dass die Entwicklungen im thematischen Feld der Guten Verwaltungspraxis auf einen Konflikt zwischen konkurrierenden Koalitionen mit unterschiedlichen Überzeugungen zurückzuführen sind. Damit rücken folgende Punkte ins Zentrum der Aufmerksamkeit: Welche Überzeugungen werden von den Akteuren im Subsystem der Guten Verwaltungspraxis vertreten? Welche Strategien verfolgen die Akteurskoalitionen, um ihren Überzeugungen Durchsetzungskraft zu verschaffen? Welche internen wie externen Faktoren unterstützen die Implementierung der einen oder anderen Überzeugung? Die Mechanismen, die der Internalisierung von *Good Administration*-Normen auf europäischer Ebene zugrunde liegen, sind also die Mechanismen einer Auseinandersetzung um den besten Lösungsweg im Problemfeld der Guten Verwaltung. Diese Auseinandersetzung nachzuzeichnen ist Aufgabe der vorliegenden Arbeit.

4. Forschungsstand, Forschungsliteratur, Relevanz der Untersuchung

Die vorliegende Untersuchung betritt in mehrfacher Hinsicht wissenschaftliches Neuland. Zum Einen, weil sie ein juristisch erschlossenes Themengebiet mit politikwissenschaftlichen Methoden

und unter ebensolchem Blickwinkel beleuchtet. Verwaltung war in den vergangenen Jahrzehnten vorwiegend ein Sujet der Rechtswissenschaft (mit der Verwaltungswissenschaft als Teildisziplin). Die Ausleuchtung des normativen Konzepts Guter Verwaltungspraxis ist ein relativ neues Thema, das in direktem Zusammenhang mit dem weltweiten Trend zur Verwaltungsreform steht (Uhr 1996; EGPA 1997; Kuusikko 2001; Solé 2002) und bald, auch mit Hinblick auf die sich vollziehenden rechtlichen Veränderungen, auch in europäischer Perspektive bearbeitet wurde (Usher 1985; Nehl 1999; Tomkins 2000; Millet 2002; Kanska 2004; Hill/Pitschas 2004). Der sozialwissenschaftliche Blickwinkel auf Interaktionsmuster und Prozessabläufe innerhalb der rechtlichen und institutionellen Strukturen eines Verwaltungssystems ist dagegen ein vernachlässigtes Feld. Dementsprechend dünn ist die politikwissenschaftliche Forschungslage zur Gestalt und Funktionsweise von Verwaltungssystemen im Allgemeinen und zur Einordnung normativer Konzepte Guter Verwaltungspraxis in größere politische Zusammenhänge im Besonderen. Das Engagement Internationaler Organisationen (IOs) wie Europarat (Europarat 1996) und OECD (OECD 1996; OECD 1997; OECD 1998) auf dem Gebiet kann die Lücke nur im Ansatz schließen. Auch die Auseinandersetzung mit dem Thema der supranationalen Administration in der Erforschung der Europäischen Integration ist ein relativ junger Untersuchungsgegenstand, dem man sich vor allem über Struktur und Funktion europäischen Verwaltens genähert hat:

Research on the European Union has been largely preoccupied with the institutional behaviour and interaction of EU institutions, neglecting their internal dynamics, operation and culture, and focusing instead on their constitutional powers. Kassim 2004, 47

Seit Mitte der 90er Jahre wurde diese Lücke angegangen und inzwischen bieten einige Werke umfassende Einblicke gerade in die Arbeitsweise der Europäischen Kommission mit ihren Generaldirektionen als zentraler Ort der supranationalen Verwaltung (Cini 1995, Bach 1999, Villela 1999, Peterson 1999, Stevens/Stevens 2001, Kassim 2004). Wie die internen Verwaltungsstrukturen in der Auseinandersetzung um konkrete Politikprogramme Einfluss ausüben, ist erst in jüngster Zeit und angesichts der sich bildenden neuartigen Entscheidungsstrukturen z.B. in Gestalt des Komitologie-Systems in den Fokus wissenschaftlicher Aufmerksamkeit gerückt (vgl. Bach 2005, Wessels 2000). In diesem Zusammenhang stehen auch die beiden Onlinenotizen von Curtin (2001) und Bignami (2003) aus dem Jean-Monnet-Programm mit direktem Bezug zum *Good Administration*-Konzept. Die Literatur zur internen Reform der Kommission ist hauptsächlich von der Bewertung der vorgeschlagenen oder unternommenen Schritte geprägt (Vos 2000; Winncott 2001; Metcaflé 2001; Dercks 2001), lässt aber die interne Auseinandersetzung um die Gestalt eben jener Maßnahmen aus dem Blick⁸. Der Konflikt um Gute Verwaltungspraxis und ihre Verankerung im Verwaltungsverfahrenrecht und in der Verwaltungskultur der EU als zentrale Themen dieser Arbeit sind als Teil dieses noch genauer zu beleuchtenden Reformprozesses zu werten.

Zum zweiten, weil Ombudsman-Institutionen gerade im deutschsprachigen Raum Stiefkinder der Forschung sind. Das deutsche Verwaltungssystem steht traditionell in rechtlicher Struktur und

⁸ So ist z.B. der Einfluss der Kommissionsgewerkschaften auf den Reformprozess ein völlig unbearbeitetes Feld. Auch die Rolle der Generalsekretäre, vor allem in Kontrast zum Kommissionspräsidenten und dem mit der Verwaltung beauftragten Kommissar, bietet einen bedeutsamen, doch vernachlässigten Forschungsgegenstand (vgl. Kassim 2004, 50ff.).

Kultur einer starken Gewichtung der individualrechtlichen Dimension guter Verwaltungspraxis entgegen – und kennt demnach auch die diesem Aspekt verschriebene Ombudsmansschaft nicht. Zwar lassen Ombudsleute auf Landesebene⁹ auf verwaltungskulturellen Wandel auch in Deutschland schließen, doch ist verständlicherweise die wissenschaftliche Auseinandersetzung mit der Institution rar. Schon beinahe als Klassiker ist Hansen (1972) zu lesen. Bedeutende Arbeiten kommen vor allem aus Nationen mit langer nationaler Ombudsmantradition. Eine aktuelle und überzeugende Darstellung der Realisierung und Einflussmuster der Ombudsmansschaft in internationaler Perspektive bietet Reif 2004. Inzwischen befasst sich eine Reihe von Arbeiten mit der europäischen Ombudsman-Institution (Heede 2000; Bonnor 2000; Harden 2001; Leino 2004; Barth 2004), allerdings wiederum unter rechtswissenschaftlichen Gesichtspunkten. Wie interessant die Institution auch für die politikwissenschaftliche Analyse sein kann, zeigen die beiden Aufsätze von Gregory/Giddings (2001) und Magnette (2003). Eine umfassende Untersuchung der Handlungsstrategien des Europäischen Ombudsman, empirisch überprüft anhand von Fallbeispielen, liegt bisher nicht vor.

Generell ist die vorhandene Forschungsliteratur zum Thema von Arbeiten jungen bis jüngsten Datums geprägt und vorwiegend in Form von Artikeln, Online-Papers und Aufsätzen veröffentlicht. Umfassende monographische Darstellungen zumal mit sozialwissenschaftlicher Ausrichtung sind bezüglich des Themengebiet dieser Arbeit rares Gut.

Dieser Hintergrund lässt auf die wissenschaftliche Relevanz des vorliegenden Forschungsprojektes schließen. Eine politikwissenschaftliche Untersuchung, die nach den Gründen der spezifischen Gestalt eines Teilaspekts des europäischen Verwaltungssystems fragt und dessen Entstehungsprozess nachzeichnet, ist ein neuartiger Ansatz, der so noch nicht unternommen wurde. Angesichts der stetigen Ausweitung der administrativen Aufgaben auf supranationaler Ebene im Zuge des Integrationsprozesses und dem krisen- und skandalgeschüttelten negativen Bild der Brüsseler „Diktatur der Bürokratie“ (Titelschlagzeile, Der Spiegel, 6.6.2005) wird die Frage nach dem Warum der Gestalt des europäischen Verwaltungssystems weiter an Bedeutung gewinnen. Zudem kann die Untersuchung Aufschluss geben nicht nur über die weiteren Entwicklungstendenzen im Europäischen Verwaltungsverfahren, sondern auch über zugrundeliegende Überzeugungsstrukturen der unterschiedlichen Akteure, die über das Subsystem der Guten Verwaltungspraxis hinaus einflussreich sind, so z.B. der Kommission und ihres Verwaltungsstabs.

Schließlich nimmt die Arbeit mit dem Europäischen Ombudsman als zentralen Akteur des Konflikts eine Institution in den Blick, die von der Politikwissenschaft bisher nahezu übersehen wurde. Dass mit ihr zu rechnen ist, dass geringe politische Macht nicht gleichzeitig geringen politischen Einfluss zu bedeuten hat, wird die folgende Untersuchung aufzeigen.

Um den Bezug zum Stand der Forschung in der Bearbeitung der Fallbeispiele nicht zu verlieren, bemüht sich die Analyse um eine ständige Rückbindung der politikwissenschaftlichen Untersuchung an die fallrelevanten rechtswissenschaftlichen Konzepte. Dies kann im Fall des Transparenzprinzips und des Dokumentenzugangsrechts gut gelingen, da dem Thema auch in europäi-

⁹ Mecklenburg-Vorpommern, Thüringen und die Rheinland-Pfalz besitzen klassische Ombudsmansschaften.

scher Perspektive mehrere Arbeiten gewidmet sind und die Vorarbeiten der NGO *Statewatch* sich als hilfreiche Quelle erweisen (Öberg 1998; ECAS 2000; EIPA 2000; Bunyan 2002; Peers 2002; Heritier 2003). Schwieriger gestaltet sich dieser Anspruch im Fall der Kodizes für gute Verwaltungspraxis, die bisher nur in einem Artikel (Soria 2002) Thema wissenschaftlicher Auseinandersetzung waren.

Auch diese Arbeit kann keine umfassende Darstellung des Themas bieten – dazu ist das Konzept der Guten Verwaltung zu vielfältig und sind die Fronten im Konflikt um seine beste Umsetzung auf europäischer Ebene zu zahlreich. Sie soll ein Anstoß sein, sich mit den unterschiedlichen thematischen Facetten, die *Good Administration* aufwirft, aus politikwissenschaftlicher Perspektive auseinander zu setzen.

5. Datenquellen

Angesichts der dünnen Literaturlage zum Thema basiert ein Großteil der Arbeit auf der eigenständigen Analyse von Primärquellen. In einem ersten Schritt mussten die Annahmen über die *belief systems* der Akteure empirisch untermauert werden. Dies geschah vornehmlich über die Auswertung der öffentlichen Positionierung in Reden, Pressemitteilungen oder Strategiepapieren. Die Untersuchung konzentrierte sich besonders auf die als Führungspersonal ihrer jeweiligen Koalitionen angenommenen Akteure Kommission und Europäischer Ombudsman. Zentrale Bedeutung nahmen dabei die Arbeitsprogramme sowie die Reform-Weißbücher der Kommission sowie die Jahresberichte des Europäischen Ombudsmann¹⁰ ein. Statements des Rates (z.B. in Form von Schlussfolgerungen), Plenardebatten¹¹ und Ausschussberichte des Europäischen Parlaments, darüber hinaus Stellungnahmen der Mitgliedstaaten und zivilgesellschaftlicher Akteure wurden miteinbezogen, um die Koalitionszugehörigkeit der Akteure nicht nur durch ihr Verhalten hinsichtlich der Fallbeispiele, sondern auch im Hinblick auf ihre Äußerungen zu untermauern.

In einem zweiten Schritt wurde das konkrete Verhalten der Akteure in den Fallbeispielen untersucht und bewertet. Bedeutsame Datenquellen hierfür waren einerseits die Entwürfe und Stellungnahmen der Organe zum Gesetzgebungsverfahren wie die themenrelevanten Organbeschlüsse mit ihren Vorarbeiten (soweit diese einsichtig waren), andererseits statistische Erhebungen oder interne Beurteilungen der Organe über schon in Kraft getretene Regelungen und Verfahren. Im Fall des Rechts auf Zugang zu den Dokumenten der Union war die Homepage der NGO *Statewatch* von großem Nutzen, da diese in übersichtlicher Art die Entwicklung des Konflikts von Mitte der 1990er Jahre bis zum heutigen Tag darstellt und durch eine Vielzahl von (z.T. internen) Unionsdokumenten untermauert¹². Die inhaltliche Überprüfung der themenrelevanten Urteile der Gerichtshöfe, der Untersuchungen von Individualbeschwerden sowie der umfassend angelegten Untersuchungen aus Eigeninitiative durch den Ombudsman runden die Auswertung von Dokumenten aus der Untersuchungsperiode ab. Soweit vorhanden wurden außerdem der Briefverkehr zwischen den Institutionen und Äußerungen der Akteure in den Medien einbezogen.

¹⁰ Im Folgenden zitiert als ‚EO-Jahresbericht‘ mit entsprechender Jahreszahl; in der Bibliographie unter der Herausgeberschaft ‚Europäischer Bürgerbeauftragter‘ aufgeführt.

¹¹ Ein Verzeichnis der untersuchten Plenardebatten findet sich im Anschluss an die bibliographischen Angaben.

¹² Vgl. <http://www.statewatch.org/secreteurope.html>, 17.8.2005.

An die alltägliche Arbeitswelt der supranationalen Institutionen rückgebunden wurden diese Schritte durch Interviews und E-mailkorrespondenzen¹³. Gerhard Grill und vor allem Jacob Söderman selbst konnten wertvolle Einblick in die Arbeitsweise der Ombudsman-Institution, die Zusammensetzung der von ihr geführten Koalition und den Konfliktverlauf hinsichtlich der Fallbeispiele geben. Claus Giering von der Europäischen Kommission (Generaldirektion Unternehmen, A3: Referat für Interinstitutionelle Beziehungen) ergänzte die Erkenntnisse um die Perspektive des Beamtenstabs der Europäischen Kommission. Helena Jäderblom als Mitarbeiterin des schwedischen Justizministeriums und Vorsitzende der Arbeitsgruppe zu Fragen des Dokumentenzugangsrechts während der schwedischen Ratspräsidentschaft im Frühling 2001 steuerte schließlich wertvolle Informationen über die Verhandlungen und unterschiedlichen Standpunkte der Mitgliedstaaten im Rahmen des ersten Fallbeispieles bei. Auf der Basis dieser Datenquellen konnten fundiert Schlüsse sowohl über die zugrundeliegenden Überzeugungsmuster der Koalitionen als auch über die von ihnen verfolgten Handlungsstrategien gezogen werden.

6. Aufbau der Untersuchung

Die vorliegende Arbeit beginnt in einem ersten Kapitel mit der Darstellung des theoretischen Rahmens, die der *Advocacy Coalition Framework* für die Untersuchung bereitstellt. In einem ersten Schritt sollen dabei die Grundannahmen des Ansatzes geklärt werden, um Subsystem, handelndem Individuum und Koalitionen die notwendigen konzeptionelle Klarheit zukommen zu lassen. In einem zweiten Schritt wird die Erklärung von *Policy-Wandel* des ACF vorgestellt und damit der Fokus auf das Erkenntnisinteresse der folgenden Analysen gelegt. Ein dritter Schritt begründet schließlich die Auswahl der zur Untersuchung herangezogenen Hypothesen.

Nachdem der theoretische Bezugsrahmen auf diese Art geklärt ist, folgt in einem zweiten Kapitel der empirische Bezugsrahmen. Das Konzept der Guten Verwaltungspraxis bedarf der begrifflichen Klärung sowie der Einordnung in das spezifische Umfeld europäischer Administration. Auch der Institution des Ombudsman soll in historischer Dimension und hinsichtlich ihrer Ausgestaltung auf europäischer Ebene besondere Aufmerksamkeit gewidmet werden.

Das dritte und umfangreichste Kapitel wendet sich schließlich der empirischen Untersuchung zu. Ein erster Teil setzt sich mit den Besonderheiten des europäischen Subsystems Gute Verwaltungspraxis auseinander und bewertet es hinsichtlich seiner Disposition zu Politikwandel. In diesem Zusammenhang rücken auch die Ausbildung der Koalitionen und die dem Konflikt zugrundeliegenden Strukturen ihrer *belief systems* in den Blick. Die Arbeit geht dabei von der Konstituierung zweier konkurrierender ACs im System aus, die nach ihrem Führungspersonal als Ombudsman-Koalition und Kommission-Koalition bezeichnet werden. Schließlich wird an dieser Stelle auf die subsystemexternen Einflussfaktoren eingegangen, die den Politikgestaltungsprozess im Subsystem prägen. Als zentral werden hier die Veränderungen in der Systemstruktur im Untersuchungszeitraum, die Post-Maastricht-Krise der EU und die Verwaltungsreform der Kommission angesehen. Auf diesem Hintergrund baut im Folgenden die Analyse zweier konkreter Fallbeispiele auf. Ersteres setzt sich mit der Entwicklung des Rechts auf Zugang zu Unionsdokumenten im

¹³ Ein Verzeichnis der Telefon- und E-mailkorrespondenzen findet sich im Anschluss an die bibliographischen Angaben.

Untersuchungszeitraum auseinander. Zweiteres beschäftigt sich mit der Formulierung und Umsetzung von Kodizes guter Verwaltungspraxis durch die europäischen Institutionen. Die Analyse folgt in beiden Fällen dem selben Muster: Zuerst wird durch eine begriffliche Einordnung des jeweiligen Untersuchungsgegenstandes eine Rückbindung an den Forschungsstand wie an nationalstaatliche Kontexte versucht. Nach einem kurzen Blick auf die Ausgangssituation der Auseinandersetzung zu Mitte der 1990er Jahre treten die Koalitionen sowie ihre fallspezifischen Überzeugungsmuster und Strategien in den Blick. Aufbauend auf den im vorausgehenden Unterkapitel nachgezeichneten *deep core* und *policy core beliefs* treten jeweils auf den konkreten Konfliktgegenstand bezogene *secondary beliefs* an den Tag, die den Lauf der Auseinandersetzung und das Vorgehen der Akteure bedeutsam beeinflussen. Außerdem bestimmen die jeweiligen Fallbeispiele ihrerseits als Konfliktgut den Rahmen, in dem die Auseinandersetzung abzulaufen vermag. Auf dieser Basis erfolgt dann die Darstellung des Koalitionenkonflikts im Untersuchungszeitraum, die in der Darstellung des Status Quo zu dessen Ende abschließt. Ein letztes Unterkapitel bewertet letztlich die Auseinandersetzung anhand der ausgewählten Hypothesen. Ein abschließendes Resümee der Untersuchungsergebnisse versucht, den Bogen zum theoretischen und empirischen Bezugsrahmen der Arbeit zu schlagen und die Erklärungskraft des ACF im Hinblick auf das supranationale Konfliktfeld der Guten Verwaltungspraxis einzuordnen. Es soll zudem Antwort geben auf die gestellte Forschungsfrage.

B Hauptteil

I Theoretischer Bezugsrahmen: Der *Advocacy Coalition Framework*

1. Grundannahmen des *Advocacy Coalition Framework*

Der in den 1980er Jahren von Paul A. Sabatier entwickelte (vgl. Sabatier 1993, 119f.) und seit dem kontinuierlich fortgeschriebene *Advocacy Coalition Framework* (ACF)¹⁴ soll den analytischen Rahmen der vorliegenden Untersuchung bilden. Als Erklärungsansatz des „overall policy process“ (Sabatier 1998, 98) versucht er, Entstehung, Formulierung, Implementierung und Revision von Politiken in bestimmten Politikfeldern zu erklären¹⁵. In empirischen Untersuchungen unterscheidet er konkurrierende Koalitionen, die auf der Basis geteilter Überzeugungen entstehen und ihre Mitglieder aus allen Bereichen des politischen Lebens ziehen. Dabei ist der Untersuchungszeitraum langfristig angelegt. Der ACF geht von einem zyklischen Modell aus, in dem die Outputs implementierter Politiken Feedbackschleifen erzeugen. Um diese *policy impacts* in die Analyse zu integrieren, fordert Sabatier eine „timeperspective of a decade or more“ (Sabatier 1998, 99).

Der primäre Untersuchungsrahmen des ACF war die Politikfeldanalyse in nationalstaatlicher, vor allem nordamerikanischer Perspektive. Eine Ausweitung der Anwendung auf andere demokrati-

¹⁴ Für ausführliche Überblicksdarstellungen des ACF vgl. Sabatier/Jenkins-Smith 1993; Schlager/Blomquist 1996; Sabatier 1998; Sabatier/Jenkins-Smith 1999. Im Folgenden wird versucht, die Schlüsselbegriffe des Ansatzes in sinnvoller deutscher Übersetzung wiederzugeben. Um die spezifische Konnotation der englischen Begriffe nicht zu überlagern, werden diese bei Erstnennung in Klammern dazugestellt und später kursiv wiedergegeben.

¹⁵ In dieser Perspektive baut der ACF auf der Phasenheuristik (vgl. Jann/Wegrich 2005; Sabatier/Jenkins-Smith 1993, 2) auf, als deren Kritik und Weiterentwicklung er sich versteht.

sche Nationalstaaten und auch den supranationalen Untersuchungsrahmen der EU haben die Autoren aber stets explizit befürwortet (vgl. z.B. Sabatier 1998, 120ff.)¹⁶. Innovativ am ACF sind vor allem zwei Konzepte. Zum Einen erlaubt die Definition der konkurrierenden Koalitionen die Miteinbeziehung verschiedenster, auch systemexterner Akteure¹⁷. Damit integriert der Ansatz „the multiple facets and actors that define and motivate the policy process“ (Schlager/Blomquist 1996, 653). Zum Anderen spricht der Ansatz Überzeugungen, Werten und Normen besondere Bedeutung zu. Die Koalitionen basieren auf sogenannten *belief systems*, geteilten Wahrnehmung des Problemfeldes und des besten und richtigen Weges zur Problemlösung. Gerade in einem normativen Themengebiet wie dem der Guten Verwaltung spielen Überzeugungen eine substantielle Rolle.

Der ACF kann somit akteursbasierte Erklärungen für Entstehung und Wandel bestimmter Politiken in thematisch klar definierten Problembereichen liefern. Diese in Bezug auf die Internalisierung von GA-Normen auf europäischer Ebene zu suchen, ist Zielsetzung dieser Arbeit. Bevor auf das Problemfeld Gute Verwaltung sowie den zentralen Akteur Ombudsman näher eingegangen wird, soll im Folgenden die theoretische Basis für die empirische Untersuchung der Fallbeispiele dargelegt werden.

1.1 Der Untersuchungsraum: Das Subsystem

Zentrale Analyseeinheit des ACF ist das Policy-Subsystem. Ein Subsystem im engen Sinn umfasst ein mehr oder weniger spezifisches politisches Themenfeld, in dem sich über längere Zeit (mehrere Jahre) eine Reihe an Teilnehmern im Konflikt über die besten Lösungsansätze befindet. Dabei nehmen sich die Subsystem-Akteure als semi-autonome Gemeinschaft mit einem gewissen Grad an Sachverstand wahr. Strukturell verfügt ein Subsystem über auf das Problemfeld spezialisierte Untereinheiten auf allen, zumindest aber auf mehreren Regierungsebenen. Zudem liegt es eingebettet in ein Umfeld aus sozialen und wissenschaftlichen Akteuren, die das Problemfeld als gewichtiges Thema wahrnehmen (vgl. Sabatier/Jenkins-Smith 1999, 135f.). Subsysteme entstehen, oft aus schon bestehenden, allgemeineren Subsystemen heraus, sobald das in ihnen umkämpfte Thema im politischen und sozialen Umfeld als Problemstellung wahrgenommen wird – zum Beispiel also wenn gewisse Akteure ihre Interessen nicht ausreichend bearbeitet sehen bzw. durch neue Informationen und ihre Wahrnehmung neues Problembewusstsein entsteht. Dabei entwickeln entstehende (*nascent*) Subsysteme erst über die Jahre alle Eigenschaften eines reifen (*mature*) Systems.

Ebenso wie unterschiedliche Politikbereiche untereinander verbunden sind, sind auch die Subsysteme als Politikbearbeitungsarenen verschachtelt. Ein Subsystem kann innerhalb eines anderen liegen (z.B. Subsystem Lebensmittelsicherheit im Subsystem Agrarpolitik) oder mit anderen überlappen (z.B. Subsystem Emissionsreduzierung mit Subsystem Transportmittelpolitik). Dementsprechend sind Akteure auch nicht an ein Subsystem als Handlungsbereich gebunden, sondern sind oft in mehreren Subsystemen tätig. Zumeist lässt sich aber aus institutionellen Vor-

¹⁶ Eine Übersicht über die bis 1998 veröffentlichten empirischen Tests gibt Sabatier/Jenkins-Smith 1999, 126.

¹⁷ ‚Systemextern‘ hier entsprechend der Definition des politischen Systems nach Easton.

gaben (z.B. durch die thematische Bindung eines parlamentarischen Ausschusses) oder beruflicher Qualifikation eine thematische Begrenzung des Engagements ableiten.

1.2 Die konstituierende Einheit: Individuelle und korporative Akteure

Die Vielfalt der theoretisch möglichen Akteure im Subsystem ist einer der zentralen Vorteile des ACF. Er weitet „traditional notions [...] limited to administrative agencies, legislative committees, and interest groups“ (Sabatier/Jenkins-Smith 1999, 119) aus auf (1) individuelle gesellschaftliche Akteure und ihre Netzwerke – Journalisten, Wissenschaftler, Politikberater u.Ä. – und (2) Akteure auf allen Regierungsebenen. Gerade in einem Mehrebenensystem wie der EU bieten sich einer Vielzahl von Akteuren zahlreiche Ansatzpunkte, um Politiken in einem bestimmten Themenbereich zu beeinflussen.

Dabei ist für das Verständnis von Akteurskoordination und -konflikt im Subsystem das Bild des Individuums zentral. Im Grunde geht der ACF von einem rationalen Grundcharakter des Akteurs aus, der mit dem ihm verfügbaren Ressourcen und der zugänglichen Information seine definierten Ziele verfolgt. Zentral ist neben der Verfolgung politischer Absichten immer auch „[the] interest that all individuals and organisations have in maintaining and increasing their viability/welfare“ (Sabatier/Jenkins-Smith 1999, 138). Doch die rationalen Fähigkeiten der Akteure sind eingeschränkt. Zum Einen durch die begrenzte Fähigkeit, Information zu erhalten und zu verarbeiten, zum Anderen (und vor allem) auch durch die kognitive und gesellschaftliche Disposition, die den Akteur kennzeichnet. Weltanschauung, grundlegenden Überzeugungen, Gruppenzugehörigkeit – all dies wirkt sich in gewissen Zwängen aus, die als Linse (*lense*) die Wahrnehmung der Umwelt verzerren. Dementsprechend wird ein Akteur Informationen über das ihn betreffende Problemfeld kohärent zu den ihm dominierenden Interpretationsmuster verwerten, d.h. bestätigende Argumente eher wahr- und aufnehmen als widerlegende. Seine Entscheidungen wird er, selbst wenn es ihm selbst so erscheint, nicht auf der Basis einer Rational-Choice-Logik treffen, sondern vielmehr nach einer seiner Weltanschauung entsprechenden „logic of appropriateness“ (March/Olsen 2004, 1). Hier nähert sich der ACF den Grundannahmen des Neoinstitutionalismus, dem er in weiteren Punkten verwandt ist¹⁸.

Die Überzeugungen der Akteure betreffs des im Subsystem verhandelten Problemfelds fasst der ACF unter dem Begriff des *belief system* zusammen. Ein solches besteht aus einer Reihe von Wertvorstellungen und daraus abgeleiteten politischen Zielen sowie Perzeptionen von Problemstellungen und kausalen Zusammenhängen. Dabei lässt sich dieses Bündel an Einstellungen in unterschiedliche Ebenen gliedern¹⁹. Der *deep core* umfasst den Sockel an Wertvorstellungen, von dem alle weiteren Überzeugungen abgeleitet werden, die „fundamental normative and ontological axioms“ (Sabatier/Jenkins-Smith 1999, 133). Er beinhaltet problemfeldübergreifend die Akteursmeinung zur relativen Bedeutung grundlegender Werte wie Freiheit und Gerechtigkeit und seine

¹⁸ Vgl. March/Olsen 1998; Soltan/Uslaner/Haufler 1998; In vielen Bereichen können neoinstitutionalistische Prämissen als theoretisches Gerüst gesehen werden, in das sich der ACF einfügt. Für diese Untersuchung zentral ist auch die Institutionendefinition in beiden Theorieansätzen. Diese weist Institutionen eigenständigen Akteurscharakter zu und bewirkt damit eine weitere Ausdifferenzierung der Akteursmatrix im Subsystem.

¹⁹ Einen Überblick gibt Sabatier/Jenkins-Smith 1999, 133.

soziokulturelle Identität. Die nächste Ebene, die *policy core beliefs*, befassen sich konkreter mit den grundlegenden Einstellungen eines Akteurs zum Problemfeld in Frage. Sie betreffen das gesamte Subsystem und treffen Aussagen über Problemintensität, kausale Zusammenhänge, Verteilungsfragen, legitime Mittel u.ä. Im *policy core* erscheinen die „basic strategies for achieving core values within the subsystem“ (Sabatier/Jenkins-Smith 1999, 133). Schließlich zeigen sich in den *secondary aspects* die spezifischeren Ansichten des Akteurs über Teilgebiete des Subsystems, Alltagsfragen über Finanzierung und Verwaltung sowie die Bedeutung spezifischer Information. Sie liegen an der Oberfläche des *belief systems* und sind am flexibelsten. *Policy core beliefs* dagegen sind relativ stabil, die Überzeugungen im *deep core* eines Akteurs verändert sich praktisch nie. Für den nächsten Abschnitt zentral ist die Kategorie des *policy core*.

1.3 Die agierenden Gruppierungen: Die Advocacy-Koalitionen

Der ACF geht davon aus, dass einzelne Akteure nicht dazu tendieren, im Alleingang auf die Durchsetzung ihrer Interessen hinzuwirken. Vielmehr verbinden sie sich mit Gleichgesinnten im Sinne ihrer *belief systems* und bilden auf diese Art Koalitionen, *Advocacy Coalitions (AC)*. Diese Gruppierungen stellen die Konfliktparteien auf der Bühne des Subsystems dar. Da die sich gleichenden *belief systems* der Mitglieder einer Koalition übertragbar sind auf das von ihnen angestrebte politische Programm, haben ACs nach außen und innen einheitliche Zielvorstellungen. Dementsprechend ist jede Koalition ihrerseits ein korporativer Akteur. Die Grenzen zwischen zwei ACs verlaufen an denjenigen Konfliktlinien, welche die Unterschiede im *belief system* vorgeben – je tiefgreifender die wahrgenommenen Unstimmigkeiten, desto stärker der Konflikt. Hierin liegt die besondere Betonung der kognitiven Qualität politischer Auseinandersetzungen. In einem Subsystem sind üblicherweise eine bis vier ACs vorzufinden, die um die Durchsetzung ihrer *belief systems* in Politikprogramme konkurrieren: „[C]oalitions seek to alter the behavior of governmental institutions in order to achieve the policy objectives in their respective policy cores“ (Sabatier 1998, 117)²⁰.

Entsprechend der beschriebenen Eigenschaften lassen sich ACs wie folgt definieren: In einer AC sammelt sich eine Gruppe von „people from a variety of positions [...] who share a particular belief system [...] and who show a non-trivial degree of co-ordinated activity over time“ (Sabatier/Jenkins-Smith 1993, 25). Dabei zeichnen sich ACs, einmal geschlossen, durch große Stabilität aus. Die Wahrnehmungslinse, die das Individuum Informationen entsprechend der eigenen Überzeugungen filtern lässt, wirkt bei allen Mitgliedern in der selben Weise, Misstrauen den Kooperationspartnern gegenüber ist aufgrund der Übereinstimmung in wesentlichen Streitpunkten gering (*in-group-cohesion*). Gleichzeitig erzeugt der selbe Mechanismus ein Gefühl der Bedrohung durch die konkurrierende Koalition, die die eigenen Überzeugungen ablehnt und Informationen in anderer Weise filtert und interpretiert. Diese Verteufelung (*devil shift*) verstärkt den empfundenen Konflikt zwischen den ACs.

²⁰ Daneben sind in gewissen institutionellen Settings sogenannte *policy broker* anzutreffen, die durch ihre neutrale Position zwischen den Koalitionen vermitteln und Einfluss auf die Regierungsentscheidung nehmen können.

Als wesentliches verbindendes Element innerhalb einer Koalition werden die *policy core beliefs* angesehen. Grundlegend genug, um eine gemeinsame kognitive Basis zu schaffen, speziell genug, um aus ihnen die konkreten Politikziele der Koalition abzuleiten, sind sie der ‚Klebstoff‘ (*glue*) der AC²¹. Der ACF geht zwar davon aus, dass eine Übereinstimmung im *policy core* die Akteure offen für Zusammenarbeit macht. Dennoch können Verteilungskonflikte und *free-riding*-Anreize gegen eine Koordinierung der Handlungsstrategien sprechen (vgl. Sabatier 1998, 115f.)²². Um diesen „collective action problems“ (Sabatier/Jenkins-Smith 1999, 139) zu begegnen, entwickelten Sabatier und Zafonte (vgl. Sabatier/Jenkins-Smith 1999, 140) die Unterscheidung zwischen schwacher (*weak / informal*) und starker (*strong*) Koordination. Während die informelle Koordination im Grunde darin besteht, das Verhalten des Gleichgesinnten zu beobachten und in der Wahl der eigenen Handlungsweise darauf einzugehen, verlangt starke Koordination eine gemeinsame explizite Vorgehensstrategie, die anderen potentiellen Koalitionspartnern mitgeteilt und deren Einhaltung innerhalb der Koalition überwacht wird. Darauf aufbauend lassen sich die Akteure innerhalb einer Koalition in starke (*strong members*) und gemäßigte Mitglieder (*moderate members*) differenzieren²³.

Die thematische Ausrichtung einer AC erlaubt eine weitere Differenzierungsebene, die gerade für die Analyse normativer Problemfelder sinnvoll erscheint. So unterscheidet Sabatier zwischen materialistischen (*material / economic*) und zweckgerichteten (*purposive*) Gruppen (vgl. Sabatier 1992, 125). Während erstere vor allem aus materiellen Motiven im Subsystem aktiv sind (zumeist Zusammenschlüsse aus Wirtschaftsvertretern und ihren politischen Verbündeten), sind letztere einer am Gemeinwohl oder normativen Werten orientierten Idee verbunden. Dabei nehmen sie sich selbst oft als David im Kampf gegen Goliath wahr. Sie sind weniger anfällig für interne Verteilungskonflikte und *free-riding*.

1.4 Koalitionsverhalten und -strategien

Jede der im Subsystem vertretenen Koalitionen entwickelt auf der Basis des sie kennzeichnenden *belief system* eine Handlungsstrategie (vgl. Sabatier/Jenkins-Smith 1999, 142f.). Diese ist zumeist mehrdimensional ausgelegt, d.h. sie bezieht die unterschiedlichen Entscheidungsebenen wie verschiedenste Mittel zur Entscheidungsbeeinflussung mit ein: „[C]oalitions pursue multiple venues at multiple levels“ (Sabatier/Jenkins-Smith 1999, 143). Dabei sucht die AC Wege, die geringe Widerstände aufweisen. Von besonderer Bedeutung sind in diesem Zusammenhang die Anzahl der zu überzeugenden Vetomächte sowie eventuell freundlich gesinnte Vertreter in den Entscheidungsgremien. Dezentralisierte Mehrebenensysteme bieten dabei vielfältigere Möglichkeiten als eine zentralistisch geführter Nationalstaat.

²¹ Für die Stabilität der Koalition ist der substantielle Konsens in den *secondary aspects* nicht zentral und damit leichter beeinflussbar, ohne dass der Akteur von seinen Überzeugungen und seiner Gruppenzugehörigkeit abweichen müsste (vgl. Sabatier 1998, 106).

²² Schlager (1995) weist daneben auf die mögliche Problematik einer allzu großen institutionellen Heterogenität hin: „The institutional differences among a legislator, a journalist, a director of a material interest group, and an academic may very well limit their ability, and willingness, to cooperate with one another“ (263).

²³ Einen interessanten Beitrag zur Koordinationsmotivation der einzelnen Akteure liefern Fenger/Klok (2001) mit ihrer Untersuchung AC-interner Akteursinterdependenzen.

Typische Wege der Einflussnahme bietet dabei der Versuch, (1) Gesetzgebungsprozesse durch unterschiedliche Lobbying-Strategien zu lenken, (2) freundlich gesinntes Personal auf Schlüsselpositionen im Entscheidungsprozess zu positionieren, (3) die öffentliche Meinung mit Hilfe der Massenmedien zu Gunsten der eigenen Zielvorstellungen zu polarisieren oder (4) durch Information und Argumentation neutral oder ablehnend eingestelltes Schlüsselpersonal von den eigenen Vorstellungen zu überzeugen. Zu diesem Zweck unterstützen ACs häufig Forschungsprojekte, die ihre Wahrnehmungsmuster untermauern. Generell tendieren ACs zu einem kreativen Umgang mit den sich bietenden institutionellen Voraussetzungen, was ein Abwägen der Mittel je nach anvisiertem Gegner mit einschließt: So ist z.B. medialer Druck gegenüber gewählten Politikern effektiver als gegenüber Verwaltungsbeamten.

Dabei darf nicht aus dem Blick gelassen werden, dass auch die Wahl der besten Mittel als Teil des *belief system* der verzerrten Wahrnehmung der Akteure unterworfen ist. Es kann also nicht davon ausgegangen werden, dass jede Koalition zu jeder Zeit den erfolgreichsten Weg einschlägt. Sie wählt anstatt dessen den in ihren Augen vielversprechendsten. Entscheidend für die Durchsetzungskraft einer Koalitionsstrategie ist neben den gewählten Mitteln natürlich auch die Ausgangsposition der Koalition: Wie viele Mitglieder sind in ihr vertreten? Über welche Einflussressourcen verfügen diese Mitglieder? Mit welchen ökonomischen, sozialen, politischen Vorgaben ist die Koalition konfrontiert? Wird sie durch ein externes Ereignis positiv unterstützt? Aus all diesen Faktoren ergibt sich diejenige Einflusskonstellation, die schließlich zur Durchsetzung des einen oder anderen *belief systems* in ein Politikprogramm führt.

2. Die Erklärung von Policy-Wandel im Subsystem

Aufbauend auf diesen Grundannahmen versucht der ACF, die Ausgestaltung und den Wandel von Politikprogrammen in einem bestimmten Subsystem über längere Zeit hinweg zu erklären. Implementierte Politiken sind der ständigen Überprüfung an der Wirklichkeit ausgesetzt. Zudem können externe Ereignisse sowie *spill over*-Effekte aus anderen Subsystemen Richtungsänderungen bewirken. Inwieweit innerhalb des Subsystems ein *Policy*-Wandel stattfindet, hängt von Verschiebungen der Einflussmöglichkeiten zwischen den konkurrierenden Koalitionen ab. Sind diese nur leicht, kommt es zu oberflächlichen Änderungen, die zumeist in den *secondary aspects* der Politikprogramme liegen (*minor change*). Tiefgreifende Machtverschiebungen können zu fundamentaler Umorientierung bis hinein in den *policy core* führen (*major change*). Es sind unterschiedliche Mechanismen, die das eine oder das andere bewirken.

2.1 *Learning* und externe Schocks: *Minor* und *major Change*

Lernprozesse sind ein zentrales Konzept im Politikverständnis des ACF. Neue Informationen über das Problemfeld beeinflussen seine Wahrnehmung und die ihm zugesprochene Bedeutung in der Öffentlichkeit, sie verändern die Wertschätzung alternativer Kausalzusammenhänge und Lösungswege. Lernprozesse treten automatisch z.B. durch die *feed back*-Mechanismen implementierter Politikprogramme oder durch neue wissenschaftliche Erkenntnisse auf. Da die Koali-

tionen aber immer auch versuchen, ihre *belief systems* nach außen zu tragen und neutrale oder ablehnende Akteure und Entscheidungsträger zu überzeugen, sind sie auch explizites Ziel vieler Koalitionsstrategien. Der ACF definiert *policy-oriented learning* als „relatively enduring alternation of thought or behavioral intentions which result from experience and/or new information and which are concerned with the attainment or revision of policy objectives“ (Sabatier 1998, 104). Innerhalb des Subsystems begründen Lernprozesse Richtungsänderungen in den Politikprogrammen. Da die Disposition des Individuums im ACF aber dazu führt, dass Informationen von Gleichgesinnten eher angenommen werden als von der verteufelten Gegnerkoalition und dass Meinungsänderungen auf der Ebene der *policy beliefs* nur sehr widerwillig eingegangen werden, erzeugen Lernprozesse zumeist nur Politik-Wandel von geringer Tiefe (*minor change*). Dennoch sind dieser Veränderungen nicht zu unterschätzen, denn „[t]he vast majority of changes occurs in the secondary aspects“ (Sabatier/Jenkins-Smith 1999, 147). Wandel über die *secondary aspects* hinaus bedarf der Unterstützung von außen.

Entsprechend der Definition des *policy cores* betrifft tiefgreifender Politikwandel das Subsystem in seiner Gesamtheit und stellt das Politikprogramm auf eine neue normative Basis. Eine derartige Umorientierung geschieht normalerweise nur dann, wenn massive externe Schocks auftreten, die den Richtungswechsel erzwingen. So kann z.B. eine Wahl das Personal der Entscheidungsträger so verändern, dass sich eine andere Koalition nun durchzusetzen vermag. Eine Verfassungsrevision kann die Machtressourcen unter den Akteuren neu verteilen. Die öffentliche Meinung zum Problemfeld des Subsystems kann umschwingen und eine andere Politik erzwingen. Dabei sind diese Schocks von außen zwar notwendig, aber nicht ausreichend, um Wandel auf der Ebene des *policy core* zu erreichen. Daneben muss eine starke konkurrierende Koalition existieren, die das *window of opportunity* für sich und ihre Überzeugungen nützen kann. Die Abhängigkeit von mehreren Variablen wirkt sich auf die Häufigkeit von *major policy changes* aus: „[C]hanges in the policy core of governmental programs are infrequent events“ (Sabatier/Jenkins-Smith 1999, 147).

2.2 Der Einfluss externer Faktoren

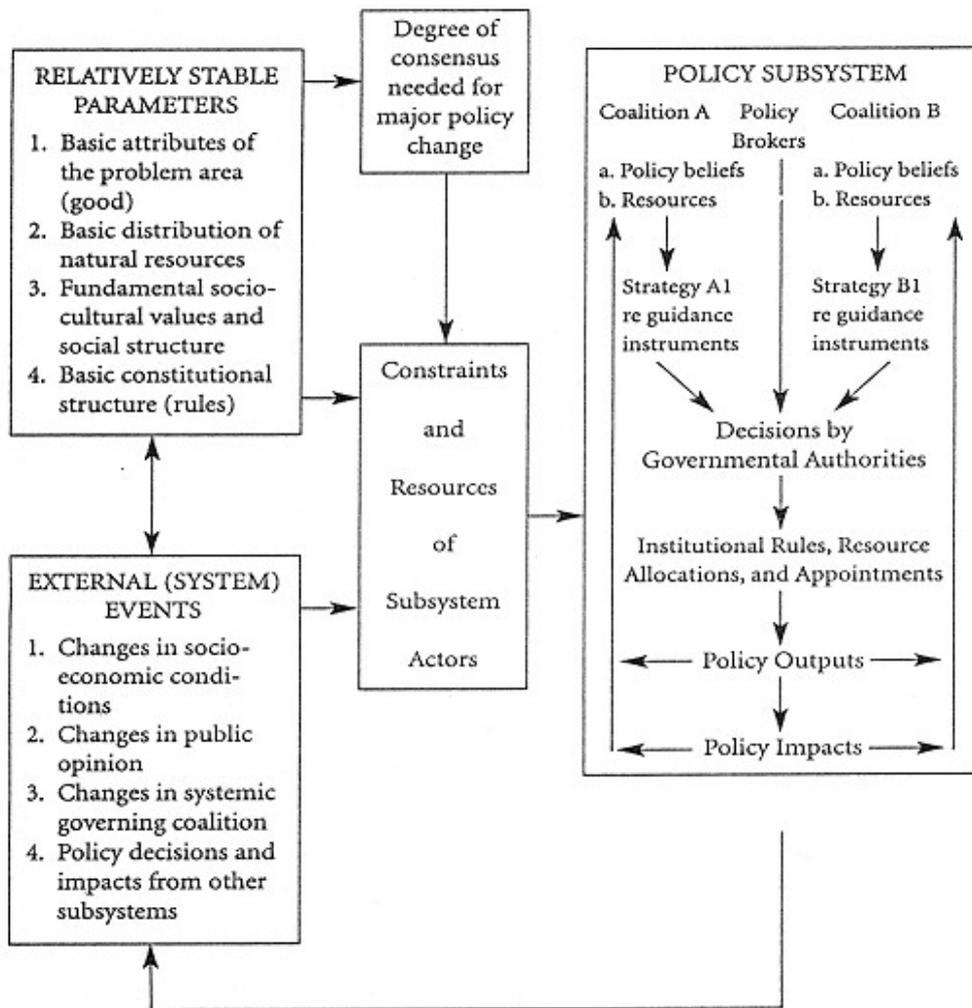
Neben ihrer *trigger*-Funktion für tiefgreifenden Politikwandel sind externe Faktoren natürlich auch ausschlaggebend für die grundsätzliche Ressourcenverteilung zwischen den Akteuren und die Chancen und Zwänge, denen die agierenden ACs unterliegen. Der ACF unterscheidet zwei zentrale Kategorien an externen Faktoren, zum ersten die relativ stabilen Parameter (*relatively stable parameters*), zum Anderen die externen Ereignisse (*external (system) events*). In den Parametern lassen sich Aussagen über (1) das Problemfeld und seine Eigenschaften, (2) die Ressourcenverteilung zwischen den Akteuren, (3) die grundlegenden soziokulturellen Werte und (4) die Verfassungsstruktur treffen. All diese Punkte lassen sich relativ schwer ändern und sind damit nur in sehr begrenztem Maß Ziel von Koalitionsstrategien. Sie haben aber ganz zentralen Einfluss auf die Koalitionskonstellation und die möglichen Einflusskanäle im Subsystem. In einem System „as dynamic as the the contemporary EU“ (Sabatier 1998, 121) sind jedoch selbst diese

traditionell stabilen Faktoren unter Umständen auf Wandel hin zu untersuchen, da Änderungen in einem der vier Punkte massive Auswirkungen auf die Funktionsweise des Subsystems haben können.

Die externen Ereignisse sind im ACF untergliedert in (1) Wandel der sozioökonomischen Verhältnisse, (2) Wandel in der öffentlichen Meinung, (3) Machtwechsel oder Machtverschiebung in der systemregierenden Koalition und (4) Einflüsse aus anderen Subsystemen. Gerade die Bedeutung der öffentlichen Meinung darf nicht unterschätzt werden, da sie oft politikbindende Richtungsangaben über „perceptions concerning the general seriousness of the problem“ (Sabatier/Jenkins-Smith 1999, 122) enthält. Das Auslösen (oder zumindest Ausnützen) externer Ereignisse mit Einfluss auf das eigene Subsystem hat große Bedeutung für die Handlungsstrategien der Koalitionen, da sie Gelegenheiten schaffen, Politikprogramme tiefgreifend zu verändern. Daneben haben die jüngsten Überarbeitungen des ACF als Reaktion auf seine Anwendung in ganz unterschiedlichen politischen Systemen zur Aufnahme einer intervenierenden Variable geführt: dem für Politikwandel notwendigen Grad an Konsens. Dieser ist entscheidend für die Wahrscheinlichkeit politischen Wandels in einem Subsystem. In demokratischen Staaten reicht der für Entscheidungen nötige Konsensgrad von einfachen relativen Mehrheiten bis hin zur Einstimmigkeit. Je höher die Hürde, desto höher der nötige Einsatz für eine unterlegene Koalition, oberflächlichen und v.a. tiefgreifenden Wandel zu bewirken: „[O]btaining major policy change in super-majoritarian systems usually requires that an advocacy coalition augment its resources [i.e.] by developing short-term coalitions of convenience [...] with a variety of other groups.“ (Sabatier/Jenkins-Smith 1999, 149).

Folgende Graphik fasst die Funktionsweise des ACF zusammen:

Abbildung 1: Der Advocacy Coalition Framework im Überblick (aus Sabatier/Jenkins-Smith 1999, 149)



3. Auswahl zentraler Hypothesen des ACF

Die folgende Auswahl will keine Vollständigkeit für sich beanspruchen. Aus den zahlreichen Hypothesen, die von Paul Sabatier, Hank C. Jenkins-Smith, Edella Schlager und anderen im Verlauf der Konzeptualisierung des ACF entwickelt wurden (vgl. z.B. Sabatier 1998, 106), sei nur derjenige Teil vorgestellt, der zur Erklärung von Kooperation und Politikwandel im Subsystem der Guten Verwaltung dient. Auf die jeweilige Bedeutung der Hypothesen wird im Zusammenhang mit den Voraussetzungen des untersuchten Subsystems für Policy-Wandel (Kapitel III.1) wie in den Fallbeispielen (Kapitel III.2 sowie III.3) explizit eingegangen. Die verwendete Nummerierung richtet sich dabei nicht nach der von Sabatier aufgestellten Zählweise. Sind die Hypothesen nicht eigens gekennzeichnet, entstammen sie der Aufstellung in Sabatier 1999, 124. Für die Übersetzung zeichnet die Autorin der vorliegenden Arbeit verantwortlich.

Zu Konflikt und Konsens im Subsystem

Hypothese 1: Koordination wächst mit der Übereinstimmung von Überzeugungen. Konflikt wächst mit der Divergenz von Überzeugungen. (nach Sabatier, Zafonte 1998)

Die Intensität des Konflikts zwischen den ACs lässt erste Schlüsse über den Konfliktverlauf zu. Durch den *devil shift* ist ein Lernen von einer konkurrierenden Koalition unwahrscheinlicher als ein Lernen von Mitgliedern der eigenen Koalition. Dennoch sind Lernprozesse zwischen den ACs möglich. Dies ist wahrscheinlicher bei Koalitionen, die zwar konkurrierende, aber nicht völlig divergierende Überzeugungen vertreten.

Hypothese 2: *Policy*-orientiertes Lernen über *belief systems* hinweg ist am wahrscheinlichsten, wenn es eine mittlere Ebene des informierten Konflikts zwischen den beiden Koalitionen gibt:

- Alle Beteiligten verfügen über ausreichende technische Ressourcen zur Teilnahme an der Debatte.
- Die Konfliktlinie verläuft zwischen den *secondary aspects* der einen und dem *policy core* der anderen Koalition – oder alternativ zwischen wichtigen *secondary aspects* in den beiden *belief systems*.

Lernprozesse zwischen Koalitionen werden durch Information und Austausch wahrscheinlicher. Zudem ist der Verlauf der Konfliktlinie zwischen den Koalitionen von Bedeutung. Eher oberflächliche Fragen der konkreten Umsetzung eines Politikprogramms eignen sich besser zur Kompromissfindung als allgemein gehaltene, unflexiblere Grundüberzeugungen.

Zur Wahrscheinlichkeit und Kategorisierung des auftretenden Wandels

Hypothese 3: Probleme, zu denen akzeptierte quantitative Daten und Theorien existieren, sind offener für *policy*-orientiertes Lernen über die Grenzen von *belief systems* hinweg als solche, zu denen i.A. nur qualitativ-subjektive oder gar keine Daten und Theorien existieren.

Hypothese 4: *Policy*-orientiertes Lernen über die Grenzen von *belief systems* hinweg ist wahrscheinlicher bei Problemen, die sich auf Natursysteme und nicht auf soziale oder politische Systeme beziehen, weil dort kontrollierte Experimente eher durchführbar sind und kritische Variablen nicht schon in sich Strategien tragen.

Die thematische Ausrichtung des Problemfelds hat großen Einfluss auf die Wahrscheinlichkeit von Lernprozessen. Subsysteme mit normativ geprägten Problemfeld stoßen auf spezifische Probleme bezüglich des Wandels von Politikprogrammen über Zeit.

Hypothese 5: Der *policy*-Kern eines politischen Programms wird solange nicht signifikant verändert, als die *Advocacy Coalition*, die das Programm ins Leben gerufen hat, in diesem Bereich an der Macht bleibt – es sei denn, der Wandel wird ihr durch eine übergeordnete politische Einheit aufgezwungen.

Hypothese 6: Die Veränderungen des *policy*-Kerns eines Programms setzen zum Einen bedeutsame externe Störungen, zum Anderen ein geschicktes Ausnutzen dieser Handlungsgelegenheiten durch die (vorherige) Minderheitskoalition eines Subsystems voraus

Die Durchsetzung eines *belief system* in ein Politikprogramm geschieht durch die strategische Beeinflussung der Entscheidungsträger. Da sich ein Subsystem üblicherweise über mehrere Regierungsebenen erstreckt, bieten sich den ACs mehrere *black boxes*, auf die sie in ihrem Sinne einwirken können. Hat eine AC einmal die Dominanz über die Entscheidungsträger erlangt²⁴, bestimmt sie zumindest auf der Ebene in Frage den politischen *outcome* bis zur nächsten Machtverschiebung. Dabei können übergeordnete politische Einheiten (z.B. die nationale gegenüber der regionalen Ebene; institutionenübergreifende Verordnungen gegenüber Organbeschlüssen) dennoch Wandel erzwingen.

Machtverschiebungen, die zu Veränderungen des *policy*-Kerns des Politikprogramms führen, geschehen nur im Zusammenhang mit starken subsystemexternen Schocks wie z.B. einem Um-

²⁴ Dominanz bedeutet in diesem Zusammenhang, dass die AC im Kreis der Entscheidungsträger genügend Mitglieder und Sympathisanten besitzt, um gemessen am notwendigen Konsensgrad des Systems Entscheidungen im Sinne ihres *belief systems* zu prägen.

schwung der öffentlichen Meinung oder Neuwahlen, die durch die Gegnerkoalition geschickt genützt werden müssen, um systemintern zu einem Dominanzwechsel zu führen.

Das Subsystem Gute Verwaltung soll zu Beginn der empirischen Untersuchung zweier Fallbeispiele anhand dieser Hypothesen auf seine Prädisposition für Politik-Wandel hin geprüft werden. Auch die beteiligten Akteurskoalitionen und ihre *belief systems* werden unter diesem Blickwinkel analysiert. Vorab muss aber die Beschäftigung mit dem Konzept der Guten Verwaltung sowie seiner Realisierung im europäischen Rahmen und die Einführung des als zentral angenommenen Akteurs Ombudsman das notwendige Kontextwissen für die Anwendung der Theorie auf die Praxis garantieren.

1. *Good Administration*²⁵

1.1 Begriffsklärung

Gute Verwaltung ist, wie die Bezeichnung schließen lässt, ein normatives Konzept. Im Grunde lässt sich die Qualität administrativer Entscheidungen an denjenigen Maßstäben prüfen, die auch für andere Organe politischer Machtausübung gelten. Das Konzept von *Good Administration* „[is] extending the principles of public information, deliberation and control, which are the normative foundations of parliamentary democracy, to the administrative sphere“ (Magnette 2003, 689). Das Prinzip der Guten Verwaltung umfasst also einen ganzen Cluster an Leistungsanforderungen, Verfahrensregeln, Pflichten und Schutzrechten, der aber nicht exakt abgegrenzt werden kann und soll. Da sich die Anforderungen an Verwaltungsverfahren mit dem Wandel von politischen Regelungsbereichen ändern, muss auch das Konzept einer *Good Administration* ein offenes sein, eine „deliberately chosen indeterminate legal notion meant to comprise a set of procedural and substantive – not necessarily legally enforceable – guidelines or norms for administrative decision-making“ (Nehl 1999, 17).

Der Art und Weise Guter Verwaltungspraxis nähert man sich am besten über die drei Prinzipien, auf denen sie aufbaut. Die grundlegende Anforderung ist das Prinzip der Rechtsstaatlichkeit, nach welchem *Good Administration* zuallerst bedeutet, dass die „administrative authorities have to act on the basis and within the limits established by law“ (Kanska 2004, 300). Doch reicht die Implikation ‚rechtmäßig‘ nicht aus, um der normativen Dimension des Qualitätsurteils ‚gut‘ gerecht zu werden. „Legal rules and good administration may overlap; [...] The two are not necessarily synonymous“ (Kanska 2004, 304), oder wie Tomkins (2000) es fasst: „[T]here is more to good administration than not breaking the law“ (237). Verwaltung als Ausführung allgemeiner Regelungen im Einzelfall muss zudem Ergebnisse erzielen, die sowohl vor dem Auge des Staates als auch aus der Sicht des Verwaltungsobjekts als gut im Sinne von effizient bestehen. Die Dimension der Outputlegitimierung Guter Verwaltung (Rationale 1), die das Ergebnis der Verwaltungstätigkeit im Hinblick auf ihre Wirkkraft optimieren will, stellt die zweite Säule dar, auf die sich das Konzept der *Good Administration* stützt. Ihr liegt der ergebnis- und wirtschaftlich orientierte Gedanke des effektiven, weil kostenminimierenden Mitteleinsatzes zugrunde. Es bleiben jedoch auch mit dieser Kategorie, die allein das Ergebnis sowie die investierten Ressourcen in die Waagschale legt, dunkle Punkte vor allem im administrativen Verfahren, die in der Beurteilung einer modernen Verwaltung nicht außer Acht gelassen werden dürfen.

Diese Lücke schließt die dritte Dimension, welche den Verwaltungsvorgang aus der Perspektive der betroffenen Individuen bewertet. Administrative Entscheidungen haben direkten Einfluss auf die Lebenswelten der Bürger und sind damit der Überprüfung anhand der Grundrechte ausge-

²⁵ Im Folgenden werden die Formulierungen *Good Administration*, *Gute Verwaltung*, *Gutes Verwalten* und *Gute Verwaltungspraxis* synonym gebraucht und als feststehende Bezeichnung eines wissenschaftlichen Konzepts groß geschrieben. Die Arbeit entspricht darin der in der Fachliteratur gängigen Praxis.

setzt. Denn „[t]he duty to protect individual fundamental rights not only binds the State when taking substantive policy decisions, but also refers to the processes by which these decisions are being implemented” (Nehl 1999, 22). Über die substantiellen Grundrechte wie das Recht auf Eigentum, das Recht auf Verteidigung oder den Grundsatz der Gleichbehandlung hinaus zählt daher zu einer Guten Verwaltung auch die Einräumung von prozessualen Rechten²⁶ (Rationale 2), die das Individuum vor Verwaltungsmissbrauch oder Willkür schützen und ihm Partizipationsmöglichkeiten im Verfahren einräumen. Diese individualrechtliche Rationale verleiht dem Verwaltungsprozess eine zusätzliche demokratische Legitimation.

Abbildung 2: Die drei Bestimmungselemente Guter Verwaltung



Dabei lassen sich gewisse prozessuale Rechte heutiger Verwaltungsverfahren nicht eindeutig der einen oder anderen Rationale zuordnen. Das Recht aller betroffener Parteien, sich zum Thema zu äußern, verbessert ebenso die Wahrscheinlichkeit einer rational effizienten Entscheidung wie es die demokratische Legitimität des Verwaltungsprozesses steigert. Das gleiche gilt z.B. für die Sorgfaltspflicht der Bürokratie. Gleichzeitig besteht jedoch in anderen Bereichen „an inevitable tension between effectiveness and fairness” (Millett 2002, 310). Allein der finanzielle und zeitliche Mehraufwand, der aus der Pflicht der Entscheidungsbegründung²⁷ entsteht, mag das Konfliktpotential der beiden Prinzipien veranschaulichen.

Welcher der beiden Rationalen Guter Verwaltung im jeweiligen administrativen System die Oberhand eingeräumt ist, hängt zuvorderst von der nationalen Verwaltungskultur²⁸ ab. So setzt das deutsche, aber auch das französische System traditionell seinen Schwerpunkt auf die Output-Legitimierung, während Common-Law-Systeme wie das britische oder auch das nordische Verwaltungsmodell der individualrechtlichen Rationale größeres Gewicht einräumen (vgl. Nehl 1999, 24f.). Das hier beschriebene Konzept bezieht sich auf die Grundvoraussetzungen Guter Verwaltung, die – zumindest im Ansatz – in keinem modernen Verfassungsstaat fehlen. Die Art und Weise ihrer Verwirklichung sowie die Deutung der jeweiligen Begriffe unterliegt jedoch dem politi-

²⁶ Diese Normen werden im folgenden vereinfachend als Good-Administration-Normen bezeichnet.

²⁷ Die Pflicht, administrative Entscheidungen zu begründen, ist neben dem Recht auf Anhörung eines der ältesten prozessualen Rechte, die unter dem Recht auf Gute Verwaltung gefasst sind.

²⁸ Verwaltungskultur sei verstanden als die „Werte, Einstellungen in der öffentlichen Verwaltung [...], als Teilmenge der in den jeweiligen Verwaltungen vorhandenen (unterschiedlichen) Personal-, Organisations- und Prozeßstruktur” (Czybulka 1996, 92).

schen Rahmen sowie historischen Entwicklungen. So ist der traditionelle Verwaltungsapparat mit seinem hierarchischen Aufbau und dem Primat des Formalismus als Garant für sowohl Effizienz als auch Fairness in den 80er Jahren des letzten Jahrhunderts weltweit in die Kritik geraten.

1.2 Der Trend zur Verwaltungsreform

Die realen Ausprägungen des Weberschen Idealtyps der „modernen Form der Verwaltung“ (Weber 1976, 124) sind, ausgehend von Verwaltungsreformen in den USA, Australien und Neuseeland, auch in Europa einer Überarbeitung ausgesetzt²⁹. Webers Konzept einer hierarchisch aufgebauten Verwaltungsstruktur, die legitim auf der Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns und effektiv auf dem Fachwissen ihrer Beamten fußt, setzt einen hohen Grad an Formalisierung voraus. Die starre Regelbefolgung war Weber in ihrer

„Präzision, Stetigkeit, Disziplin, Straffheit und Verlässlichkeit, also: Berechenbarkeit für den Herrn wie für die Interessenten, Intensität und Extensität der Leistung, formal universeller Anwendbarkeit auf alle Aufgaben, rein *technisch* zum Höchstmaß der Leistung vervollkommenbare, in all diesen Bedeutungen: formal *rationalste*, Form der Herrschaftsausübung.“
Weber 1976, 128

Gute Verwaltung liegt demnach im formalen Ablauf der Verwaltungsentscheidung. Es waren aber gerade diese Starrheit der Prozessabläufe sowie die daraus resultierende Inflexibilität in der Problemlösung die Hauptansatzpunkte der Reformbemühungen, die in ihren beiden Dimensionen eben jene Grundprinzipien aufgreifen, die neben der Rechtsstaatlichkeit Gutes Verwalten determinieren.

„Die Zeit und Kapazität des Einzelmenschen zu rationaler Überlegung reichen bei weitem nicht aus, um den Entscheidungsbedarf großer Systeme zu decken. [...] Damit werden Organisation und Verfahrensregelungen für den Entscheidungsprozess relevant.“
Luhmann 1983, 203

Der sich steigernden Komplexität der Verwaltungsaufgaben sollte nicht mehr eine gesteigerte Formalisierung der Verwaltungsabläufe entgegengesetzt, sondern durch Elemente des Managerialismus beigegeben werden. „[T]hat classical model of public administration was challenged by what has been called the ‘new public management’ approaches” (NPM)³⁰ (Pffiffer 2004, 443), die im Grunde die „Übernahme von privatwirtschaftlichen Führungs- und Durchführungsmethoden wie Dezentralisierung, [...] Aufspaltung großer Strukturen, Schaffung finanzieller Anreize” (Rehbinder 2002, 727) etc. in die Verwaltungsorganisation bedeuten. Das NPM zielt dabei vor allem auf Effizienzsteigerung und Kostenreduzierung. Dabei geht es nicht um die völlige Aufgabe traditioneller bürokratischer Strukturen, sondern um die Anpassung zu großer, inflexibler Verwaltungsapparate an die Herausforderungen einer globalisierten Informations- anstelle von Produktionsgesellschaft (vgl. Pffiffer 2004, 445f.).

Im Zuge der Integration von marktwirtschaftlichen Prinzipien in die Verwaltung blieb allerdings auch „die Frage nach dem 'Geist' einer Organisation“ (Czybulka, 92) nicht weiter unbeachtet. Was bisher der verwaltungskulturellen Tradition überlassen war – die Art der Entscheidungsfin-

²⁹ So experimentierte Großbritannien unter Thatcher mit neuen Management-Ansätzen, Frankreich ging 1988 ein Programm administrativer Modernisierung an und Dänemark hatte Anfang der 80er Reformen für eine schlankere Bürokratie durchgeführt (vgl. Stevens/Stevens 2000, 184). Für eine umfassende Darstellung zahlreicher Reformprojekte siehe Pollitt/Bouckaert 2004.

³⁰ Für Näheres zum Konzept des NPM siehe Pollitt/Bouckaert 2004; Rehbinder 2002; Pffiffer, 2004.

dung gerade in Fragen, in denen der Verwaltung ein gewisser Ermessensspielraum gegeben war³¹ –, wurde im Zusammenhang der jüngsten Verwaltungsreformen thematisiert. Diese explizite Hinwendung zur Rationale der Prozesslegitimierung hat in der Hauptsache zwei Gründe. Zum Einen beinhaltet das Konzept des NPM die Komponente des *Public Service* (vgl. Reh binder 2002, 730). Während die traditionelle öffentliche Verwaltung eher am Dienst am Gemeinwohl orientiert war, integriert diese das Individuum als Verwaltungsobjekt und seine (Kunden)Beziehung zum administrativen Apparat in das Kontinuum administrativer Entscheidungsfindung. Dieser Perspektivenwechsel, der den einzelnen Bürger und seine Rechte stärker in den Blick nimmt, ist auch als Reaktion auf den in den letzten 20 Jahren festgestellten Vertrauensverlust in die öffentlichen Institutionen zu werten (vgl. Maguire 1997, 23f). Zum Anderen entstehen aus der zunehmenden Abkehr vom Formalismus bürokratischer Entscheidung hin zu mehr Flexibilität und Einzelfallanalyse zunehmend Grauzonen, in denen die Verwaltungsbeamten größeren Unsicherheiten über die beste Entscheidung ausgesetzt sind. Eine Verwaltung, die bei gleichzeitiger Flexibilisierung traditionell großen Wert auf Rechenschaftspflicht legt, muss also durch die Sicherung fairer Prozessabläufe die Qualität der Einzelfallentscheidung zu garantieren versuchen. Bürgerrechte und Verfahrenspflichten im Verwaltungsprozess wie das Recht auf Anhörung, das Recht auf Antwort und Begründung der Entscheidung, das Recht auf höfliche Behandlung oder die Sorgfaltspflicht treten so in den Vordergrund der Reformdiskussion.

Für die folgende Untersuchung gilt: „[G]ood administration means good administrative procedure“ (Solé 2002, 1507, FN 10). Im Rahmen der europäischen Administration, im Kontext einer ambitionierten Verwaltungsreform, soll vor allem die Entwicklung der zweiten Rationale Guter Verwaltungspraxis im Fokus dieser Arbeit stehen. Die Entwicklung der Effizienzrationalen, der besonders im internen Reformprozess der Europäischen Kommission eine zentrale Bedeutung zukommt, muss im Rahmen anderer Forschungsprojekte nachgezeichnet werden.

1.3 Die Verwaltung der EU : Geschichte, Funktionsweise, Kultur

Die Untersuchung von GA-Normen auf EU-Ebene fällt umso schwerer, da sowohl das Rechtssystem als Ganzes als auch der Verwaltungsapparat der Union durch den Integrationsprozess einen außerordentlich dynamischen und evolutionären Charakter erhält, der gleichzeitig keiner linearen Entwicklungslogik unterliegt. Zudem folgt die supranationale Administration eigenen Regeln und Logiken, die im Folgenden kurz dargestellt werden sollen.

1.3.1 Die historische Entwicklung europäischer Verwaltung

Historisch lässt sich die Verwaltung der heutigen EU bis zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) im Jahr 1951 zurückverfolgen³². Angesichts des beschränkten Aufgabenfeldes und der kleinen Zahl von Verwaltungsbeamten konnten die anstehenden administrativen Aufgaben der damaligen Hohen Autorität der EGKS jedoch „in a marked-

³¹ Zur Bedeutung der Ermessensakte für das Konzept der *Good Administration* vgl. Solé 2002, 1504 f., 1508.

³² Für einen Überblick über Entwicklung und Arbeitsweise der EU-Verwaltung siehe Stevens/Stevens 2001, Vilella 1999, Stevens 2002, Cini 1996, Kassim 2004. Heute beschäftigen die Generaldirektionen der Kommission ca. 17.000 Beamte.

ly unhierarchical and informal way“ (Stevens 2000, 27) ausgeführt werden³³. Erst durch die Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) bildete sich der Nukleus der heutigen europäischen Verwaltung (vgl. Kassim 2004, 49). Die Anforderungen des integrierten Marktes verlangten die Bildung der ersten Generaldirektionen und eines Generalsekretariats der Europäischen Kommission³⁴. Gewiss trug auch die Wertschätzung des zweiten Kommissionspräsidenten Hallstein für das deutsche administrative System zur Straffung der Strukturen bei. Mit fortschreitender Integration und besonders der Annahme des Binnenmarktprogramms weiteten sich die Aufgabenbereiche der supranationalen Verwaltung zunehmend aus. Die im Vertrag von Maastricht festgeschriebene Vertiefung wirtschaftlicher und politischer Zusammenarbeit sowie die herausragende Rolle der Kommission im Rahmen der jüngsten Erweiterungswelle führten zu einem erneuten und bisher ungesehenen Wachstum an Verwaltungs- und Managementaufgaben der Kommission, was die Struktur und Arbeitsweise der Generaldirektionen an die Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit und die Missstände in den Verwaltungsabläufen der Union ans Licht brachte (vgl. Vos 2000, 3; Bach 2005, 16f.; zur Verwaltungsreform der Kommission vgl. Kapitel III.1.3.3).

1.3.2 Funktionsweise europäischer Verwaltung

Die externe Verwaltung der Union liegt hauptsächlich in den Händen der Kommission und ihrer Agenturen³⁵. Dabei unterscheidet sich die Art der Tätigkeit wesentlich von den nationalstaatlichen Bürokratien³⁶. Sowohl die Durchführung des größten Teils der europäischen Verordnungen (als direkt wirkende Rechtsakte) als auch die Finanzverwaltung in den beiden Hauptbereichen Landwirtschaft und Regionalförderung obliegen den Mitgliedstaaten und ihren (nationalen oder regionalen) Verwaltungseinheiten, was im Begriff der indirekten Verwaltung gefasst ist. In diesem Zusammenhang kommt dem supranationalen Stab die Aufgabe der Überwachung und kritischen Begleitung der Umsetzung und Durchführung europäischen Rechts zu – was der Kommission den Titel „Wächterin der Verträge“ einbringt. Eine Ausnahme dazu bildet die Wettbewerbspolitik der EU, in der das Generalsekretariat unmittelbar gegen Marktverzerrungen vorgeht. Die weiteren Aufgaben direkter Verwaltung liegen im Bereich der Förderfinanzierung. So unterstehen z.B. die Programme der Entwicklungshilfe, der Nachbarschafts- und Außenbeziehungen, aber auch diejenigen aus den Bereichen Bildung, Forschung, Kultur etc. unmittelbar den europäischen Beamten³⁷. Die Agenturen der EU sind zum Großteil für die Sammlung und Auswertung von Information in ihrem Politikbereich sowie die Bildung von Netzwerken zuständig. Allein zwei Agentu-

³³ Bemerkenswert ist, dass der supranationalen Verwaltung von Anfang an ein eigener Verwaltungsstab zugewiesen wurde, dessen Angehörige nicht im Diplomatendienst arbeiteten, sondern einen eigenen Status innehatten – die Hohe Autorität wurde also von Beginn an als notwendig eigenständige supranationale Einheit gesehen (vgl. Stevens 2002, 3f.).

³⁴ Heute gliedert sich der administrative Arm der Kommission in 25 Generaldirektionen, ergänzt von 11 sogenannten Diensten wie dem Service Juridique oder Eurostat; für eine Darstellung des Dienststruktur der EU-Verwaltung vgl. Bach 2005, 16.

³⁵ Die Delegation von Verwaltungsaufgaben an eigenständige Agenturen als Teil der „externalisation policy“ (Vos 2000, 3) der Kommission hat sich im Lauf der 90er Jahre zunehmend verstärkt. Zu Beginn der Untersuchungsperiode im Jahr 1995 waren acht Agenturen institutionalisiert. Bis zum heutigen Tag hat sich ihre Anzahl verdoppelt (vgl. Stevens 2000, 153; http://europa.eu.int/agencies/index_de.htm, 27.08.05). Für weitere Informationen zu den EU-Agenturen vgl. Vos 2000, Curtin 2001, 3f.. Daneben führen die juristisch selbständigen Einrichtungen der Europäischen Investitionsbank und der Europäischen Zentralbank sowie Europol wichtige administrative Aufgaben aus.

³⁶ Auch im Umfang der Tätigkeiten setzt sich die Kommission von ihren nationalstaatlichen Gegenstücken ab. Ihr Aufgabenspektrum umfasst sowohl politische Gestaltungs Kompetenzen als auch administrative Tätigkeiten und verleiht der Institution einen hybriden Charakter (vgl. Bach 2005, 7f.).

³⁷ Daneben führt die EU-Verwaltung im politischen Bereich die Vorbereitung und Absprache von Legislativprojekten durch und ist mit der Gemeinsamen Forschungsstelle und EUROSTAT wissenschaftlich tätig. Knapp 8% der Beschäftigten in der europäischen Verwaltung sind zudem allein im Sprachdienst beschäftigt.

ren, das Harmonisierungsamt für den Binnenmarkt und das Gemeinschaftliche Sortenamtsamt, haben im Rahmen der Vergabe von Handelsmarken und gewerblicher Nutzungsrechte von Pflanzensorten direkte Entscheidungskompetenzen. Daneben ist noch das Generalsekretariat des Rates zu nennen, das seit dem Vertrag von Maastricht in einigen Bereichen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik ausführende Befugnisse besitzt (vgl. Curtin 2001, 5). Kennzeichnend für die Funktionsweise der europäischen Administration ist ihre Ausführung durch Institutionen, die daneben zahlreiche andere Aufgabenstellungen zu bewältigen haben. Die Kommission ist weniger als Verwaltungsorgan denn als „Multiorganisation“ (Bach 2005, 4) zu beschreiben, die neben den administrativen auch über exekutive und sogar legislative Kompetenzen verfügt. Diese Vielseitigkeit setzt sich bis zur Arbeitsleistung des einzelnen Beamten fort, der häufig aufgrund seines spezifischen Expertenwissens für die Stelle in der Generaldirektion rekrutiert wurde, im Alltag allerdings auch mit zahlreichen über seinen Fachbereich hinausgehenden Aufgaben konfrontiert ist. Administrative Tätigkeiten nehmen im Beamtenstab der Kommission eine bedeutende Stellung ein (vgl. Abschrift des Telefoninterviews mit Claus Giering, 23.8.2005).

Ausführende Verwaltungstätigkeiten, die auf nationaler Ebene den Großteil der Berührungspunkte zwischen Verwaltung und Bürger ausmachen³⁸, sind auf supranationaler Ebene in ihrer Zahl eingeschränkt – die EU „delivers scarcely any services to the citizens of the Union“ (Stevens 2000, 149). Die Kontakte in den direkten Verwaltungsaufgaben ergeben sich aufgrund der Sonderstellung der Wettbewerbspolitik und der Förderfinanzierung am häufigsten noch mit juristischen Personen, d.h. Unternehmen, Verbänden o.ä.. Der Bürger kommt vor allem dann in Berührung mit der europäischen Verwaltung, wenn er den direkten Kontakt sucht. Dies geschieht in nicht unerheblichem Maße in Beschäftigungsfragen – ein Thema aus dem internen Verwaltungsbereichen der europäischen Institutionen –, aber z.B. auch im Rahmen der Überwachungstätigkeit der Kommission, zu der juristische und natürliche Personen per Beschwerde über einen säuligen Mitgliedstaat beitragen können³⁹. Dazu kommen Fragen der Transparenz – insbesondere der gewährte Zugang zu angefragten Dokumenten der Union – oder die generelle und sprachliche Handhabung von Bürgeranfragen durch die Beamten und Angestellten auf supranationaler Ebene.

Da gerade diese Bereiche alle Organe und Einrichtungen auf gleiche Weise betreffen, kann eine Untersuchung von GA-Normen in der europäischen Verwaltung sich nicht auf den Kern der EU-Administration in den Generaldirektionen und den Agenturen beschränken, sondern muss im Grunde auf alle Institutionen und Organe eingehen. Die Häufigkeit der Konflikte mit den Bürgern variiert nachvollziehbar stark angesichts der Größe des Personalstabs, der Menge an verfügbarer Information etc., was sich auch in der Zahl der Beschwerden an den Europäischen Ombudsman deutlich niederschlägt. Im Folgenden konzentriert sich diese Untersuchung auf die Kommis-

³⁸ Im modernen Wohlfahrtsstaat fallen unter die ‚Serviceleistung‘ des Staates an den Bürger z.B. die Sozialsysteme sowie die Verwaltung öffentlicher Güter.

³⁹ Artikel 226 EGV und das anhängige Formular regeln das Verfahren, mittels dessen natürliche wie juristische Personen ein Vertragsverletzungsverfahren gegen einen Mitgliedstaat einleiten können.

sion, das Europäische Parlament (EP) und den Rat⁴⁰. Auf die anderen Einrichtungen sei nur schlaglichtartig eingegangen, wenn ihr Fall das Gesamtverständnis zu erweitern weiß.

1.3.3 (K)eine europäische Verwaltungskultur

Für die Untersuchung ethischer Normen, welche die Ausführung formaler Regelungen im Verwaltungsprozess leiten sollen, ist ein Blick auf die Verwaltungskultur der jeweiligen Administration, ob staatlich oder supranational, unerlässlich. Denn es ist „unmöglich und utopisch, den Einfluß zu ignorieren, den eine bestimmte kollektive Kultur auf die Art und Weise haben kann, in der Bestimmungen, Verfahren und Regeln in der Praxis angewandt werden“ (EP 1999b, 270). Auf der Basis der politisch-kulturellen sowie der (verfassungs)rechtlichen Tradition eines Staates lassen sich im Hinblick auf die Ausgestaltung von GA-Normen gewisse Trends feststellen. In den Mitgliedstaaten der EU ist „the idea of good administration [...] well established in jurisprudence, legislation (even at the constitutional level in some cases) and case law“ (Solé 2002, 1514)⁴¹. Besondere Bedeutung findet das Konzept in den Rechtssystemen der skandinavischen Verwaltungstradition, die neben ihrer Verpflichtung zur Transparenz der Verfahren den prozessualen Schutzrechten des Individuums einen besonderen Platz einräumt⁴². Dem entspricht eine lange Tradition der Ombudsman-Institution in diesen Systemen⁴³.

Die europäische Verwaltungskultur im Allgemeinen und eine supranationale Kultur der Guten Verwaltung im Besonderen steckt dagegen noch in den Kinderschuhen. Rechtlich stellt das Konzept der *Good Administration* eine Reihe von „fragmented provisions, scattered through the treaties and secondary legislation“ (Kanska 2004, 298) dar. Die in ihrer Auslegung vorhandenen „tensions arising from the co-existence of varied interpretations of administrative functions and roles“ (Stevens 2002, 1) entstehen vor allem durch die personelle Besetzung der Verwaltungsstellen mit Beamten, die zumeist durch Erfahrungen in nationalstaatlichen Verwaltungssystemen geprägt sind⁴⁴. Es kann weder von der idealistischen Vorstellung eines „transfer of ‚best practice‘ in administration“ (Stevens 2002, 1) von mitgliedstaatlicher auf europäische Ebene noch von einem existierenden eigenständigen Modell europäischer Verwaltungskultur die Rede sein. Erschwerend kommen strukturelle Faktoren wie der Trend zur Delegation von Verwaltungsaufgaben hinzu. Agenturen öffnen den zusätzlichen Problemhorizont einer funktional wie geographisch zersplitterten Verwaltung, in der ein *esprit de corps* nicht entstehen kann (vgl. Uhr 1997, 97ff.).

Aus diesen Voraussetzungen ergibt sich die besondere Bedeutung der Kodifizierung von GA-Normen für das europäische Rechtsmodell. Chiti (1995, 250) weist auf die generelle Bedeutung des Rechts für ein System hin, das aus dem Nichts und ohne die Erdung durch eine existierende Gesellschaft entsteht. „[W]e can say that in no other legal system is law more important than in the European Community“ (Chiti 1995, 250). Die Kodifizierung von Verhaltensregeln und Normen

⁴⁰ Ministerrat und Europäischer Rat sollen im Folgenden gemeinsam als intergouvernementale Institution auf europäischer Ebene in den Blick genommen werden.

⁴¹ Zum Umgang mit GA-Normen in Großbritannien, Italien und Spanien vgl. Solé 2002, 1514ff.; zur französischen Tradition vgl. Kanska 2004, 307; zu Schweden, Dänemark und Deutschland vgl. Kuusikko 2001, 458ff.

⁴² Das finnische Grundgesetz garantiert nicht nur die Öffentlichkeit von Behördendokumenten (Art. 12) auf konstitutionellem Niveau, sondern seit 1995 auch eine Reihe prozessualer Rechte im Verwaltungsprozess (Art. 21).

⁴³ Näheres zur Bedeutung des Ombudsman für die Durchsetzung von GA-Normen siehe Kapitel II.2.

⁴⁴ „Within a multi-national organisation which still lacks a strong tradition or inherent ethos the question of who the employees are is of particular interest“ (Stevens 2000, 116); zur Konsistenz der nationalen Wertüberzeugungen vgl. Bach 2005, 21ff.

bildet für die Verwaltung der EU die Grundlage für eine Verwaltungskultur, die sich in gewachsenen Nationalstaaten z.B. aus gesellschaftlichen oder ökonomischen Verhaltenstraditionen ergibt. Dabei ist Dercks' Einwand gerechtfertigt: „New rules, standing alone, will not be effective“ (Dercks 2001, 346). Die aufgestellten Regeln bedürfen der Einhaltung durch die administrativen Akteure sowie der uneingeschränkten Überprüfung durch gerichtliche wie außergerichtliche Beschwerdestellen. Für die Internalisierung von GA-Normen auf europäischer Ebene ist also, mehr noch als in anderen Rechtssystemen, neben der *ex ante*-Komponente der klaren Kodifizierung die *ex post*-Komponente der Verwaltungsverfahrenskontrolle von großer Bedeutung (vgl. Kanska 2004, 297f.). Die Ombudsman-Institution hat den Vorteil, beide Funktionen in einem Amt zu vereinen.

1.4 *Good Administration* im europäischen Kontext bis 1995

Ebenso wie der Apparat europäischer Verwaltung musste auch das Bewusstsein über die Notwendigkeit effektiver und fairer europäischer Verwaltungsausübung zusammen mit dem Projekt der europäischen Integration wachsen. Die „most important source of inspiration“ (Kanska 2004, 304) für die frühen Ansätze von GA-Normen auf EU-Ebene war für lange Zeit der Europäische Gerichtshof (EuGH). Viele der später in die Verträge oder in sekundäres Recht übernommenen Regelungen gehen auf seine Rechtsprechung zurück. Schon 1957 legte er mit der Nichtigkeitsprechung eines nicht-rechtmäßigen Verwaltungsakts die rechtsstaatliche Bindung der supranationalen Verwaltung fest. Der *Alegra-Fall*⁴⁵ gilt als Geburtsstunde des richterlichen Engagements für Gute Verwaltung auf EU-Ebene (vgl. Millett 2002, 313). Richtungsweisend war auch der in den Leitsätzen formulierte explizite Hinweis auf die Regelungslücke in den Verträgen und die daraus erwachsende normsetzende Aufgabe des EuGH „unter Berücksichtigung der in Gesetzgebung, Lehre und Rechtsprechung der Mitgliedstaaten anerkannten Regeln“ (Leitsatz 2). Das Recht auf begründete Entscheidung, das 1957 in Grundzügen im EAG-Vertrag aufgenommen wurde, gestaltete der Gerichtshof mit konkreten Vorgaben aus⁴⁶. Das Recht auf Gehör und das Recht auf (rechtzeitige) Information des Betroffenen, zwei eng verbundene grundlegende Prinzipien Guter Verwaltungspraxis, finden ihren direkten Ursprung in der richterlichen Anerkennung⁴⁷. Ein zusätzlicher Anstoß für „major development came with the establishment of the Court of first Instance in 1988“ (Millett 2002, 313). Der Gerichtshof erster Instanz (GHI) ist durch seine Beschränkung auf direkte Klagefälle häufig mit der Verwaltungstätigkeit der EU konfrontiert⁴⁸. In seinen Entscheidungsbegründungen bezog sich der GHI dabei häufiger als seine große Schwester explizit auf ein Prinzip der Guten Verwaltung⁴⁹. Seine aktivere Rolle im Bereich der Überprüfung von Verwaltungsstreitigkeiten bewirkte Anfang der 90er Jahre auch beim EuGH eine „gradually changing at-

⁴⁵ Rs. *Alegra v Common Assembly* Joined Cases 7/56, 3-7/57.

⁴⁶ So verlangen Entscheidungen, die eine direkte Betroffenheit nach sich ziehen, genauere Begründung als allgemeine Rahmenvorgaben; vgl. Rs. *BRD v Kommission* 819/79. Zudem muss die Begründung allgemein verständlich abgefasst werden; vgl. Rs. *ACF Chemiefarma NV v. Kommission* 41/69.

⁴⁷ Fristgemäße Information: Rs. *Van Eick v Kommission* 13/69; Rs. *F v Kommission* 228/83; Rechtliches Gehör: Rs. *Transocean Marine Paint Association v Kommission* 17/74.

⁴⁸ Der GHI behandelt in erster Instanz alle direkten Klagen von Bürgern und Mitgliedstaaten gegen die Gemeinschaftsorgane, so z.B. Nichtigkeitsklagen, Untätigkeitsklagen, Schadensersatzklagen und Klagen des öffentlichen Dienstes, beispielsweise aus den Bereichen Landwirtschaft, staatliche Beihilfen, Wettbewerb, Handelspolitik, Regionalpolitik, Beamtenstatut etc. .

⁴⁹ Z.B. Rs. *De Compte v Parliament* T-26/89; Rs. *Daffix v Kommission* T-12/94.

titude [...] with regards to reviewing process standards“ (Nehl 1999, 10), die zu einer Serie von Entscheidungen im Bereich der GA-Normen führte.

Dass sich *Good Administration* im europäischen Kontext bis heute durch „varying levels and gaps of individual protection“ (Nehl 1999, 5) auszeichnet, kann gerade auf die jahrzehntelange Vorreiterrolle der Gerichtshöfe zurückgeführt werden. Die thematische Verengung gerichtlicher Verfahren sowie ihre Bindung an den konkreten Fall mit individueller Betroffenheit des Klagestellers (vgl. Art. 230 EGV) steht der Entwicklung eines konsistenten Normenkatalogs entgegen, der im beschriebenen europäischen Kontext für die Entwicklung einer Verwaltungskultur von Nöten wäre. Zudem sind grundsätzlich nur solche Fälle vor Gericht zu verhandeln, in denen der Verfahrensfehler als ausreichend schwerwiegend für eine Revidierung der Verwaltungsentscheidung eingeschätzt wird. Gerichtsverfahren über Verwaltungsprozesse sind also per se stärker output- denn verfahrensorientiert.

Was die konkrete Umsetzung von GA-Normen im Primär- und Sekundärrecht zu Beginn des Untersuchungszeitraums betrifft, kann man also nicht von unbeschriebenen Blättern sprechen. Verständlicherweise schweigt sich der Gründungsvertrag der EGKS zu Verwaltungsverfahrensfragen noch weitgehend aus⁵⁰, doch schon die EWG/EAG war stärker an Grundregeln Guten Verwaltens gebunden. So findet sich im EAG-Vertrag die Begründungspflicht (Art. 162) als Basis eines rechtsstaatlichen und nachvollziehbaren administrativen Verfahrens verankert. Der Vertrag von Maastricht stellte ebenso wie schon zuvor die Einheitliche Europäische Akte keinen Meilenstein in der primärrechtlichen Kodifizierung von GA-Normen dar – und dies trotz der weitreichenden Einführung des Konzepts der Unionsbürgerschaft⁵¹. Dafür wurden im flexibleren Sekundärrecht nach und nach Normen der Guten Verwaltung kodifiziert. Verständlicherweise betreffen diese Regelungen Bereiche, in denen die supranationale Administration direkte Verwaltungstätigkeiten ausübt, also z.B. die Wettbewerbspolitik oder vor allem auch das Beschäftigungsstatut⁵². Auch die sprachliche Nichtdiskriminierung, die eine vitale Bedingung für den gleichberechtigten Zugang zu Information darstellt, war lange vor der vertraglichen Kodifizierung durch eine Verordnung aus dem Jahr 1958⁵³ geregelt.

Fasst man also den Status Quo der im Europarecht kodifizierten GA-Normen zu Beginn des Untersuchungszeitraums zusammen, so stößt man zentral auf das Recht auf begründete Entscheidung, das Recht auf Information, das Recht auf Gehör sowie die Antwortpflicht in angemessener Frist. Bemerkenswert ist dabei, dass sich bei all diesen Normen die weiter oben beschriebene mögliche Überschneidung von Verfahrensrechten mit der Effizienzrationale beobachten lässt. Die Verpflichtung eines Organs zur Begründung seiner Entscheidungen gilt als Garant für eine korrekte und sorgfältige Bearbeitung (Selbst- und Fremdkontrolle – vgl. Groeben u.a. 1997,

⁵⁰ Einzig Ansätze der Entschädigungspflicht nach verursachtem Schaden (Art. 34, 40 – eine Antwort eher auf die Garantie des Eigentumsrechts denn auf die Frage Guten Verfahrens; heute Art. 288 EGV) und der Begründungspflicht von Entscheidungen (Art. 12) lassen sich finden.

⁵¹ Die größten Neuerungen brachte der Vertrag von Amsterdam mit der Verankerung des Transparenzprinzips, des Rechts auf Zugang zu Dokumenten sowie des Gebots der sprachlichen Nichtdiskriminierung. Da dieser aber innerhalb des Untersuchungszeitraumes liegt, sollen die Analyse dieser Änderungen im Rahmen der Fallbeispiele erfolgen.

⁵² So regelt z.B. Titel II des Beamtenstatuts der Europäischen Gemeinschaften die Verpflichtung zu objektivem und unparteilichem Verhalten. Artikel 70f. der Haushaltsordnung legt seit 1977 die Verpflichtung zu Schadensersatz fest (**AB** 1977 L-356).

⁵³ **AB** 1958 C-17/385.

4-1123f.), ebenso wie die Miteinbeziehung der betroffenen Parteien, die für ein ausgewogeneres Bild in der Bewertung von Fällen mit mehreren Entscheidungsalternativen sorgen kann. Die Antwortpflicht hilft, die schnelle und zielgerichtete Bearbeitung von Aufgaben zu garantieren. Aber „these principles embody only a part of the comprehensive body of the principles of good administration, with specific reference to the traditional character of public administration“ (Chiti 1995, 248). Bis Mitte der 90er Jahre ist die Verregelung von Verwaltungsverfahren auf europäischer Ebene dominiert von der Effizienz-Rationale als Orientierungspunkt und Legitimitätsquelle. Dies lässt auf die grundlegenden Überzeugungen über das Wesen Guter Verwaltung bei der den Entscheidungsprozess dominierenden *Advocacy Coalition* schließen – eine Annahme, die sich bei näherer Betrachtung der Verwaltungsreform-Projekte der Kommissionen unter Santer und Prodi noch bestätigen wird (vgl. Kap. III.1.2.2; III.1.3.3). Outputorientierter Verwaltung zuträgliche GANormen hatten somit größere Chancen auf Verwirklichung als rein auf den Individualschutz ausgerichtete. Verantwortlich für Ausnahmen zeichnen die Gerichtshöfe, die in manchen Fällen Prinzipienarbeit über die generelle Lösung outputorientierter Fälle hinaus leisteten.

Diese Untersuchung geht von der Entstehung eines Konfliktfeldes zu Fragen Guter Verwaltung ab Mitte der 1990er Jahre aus. Bis zu Beginn des Untersuchungszeitraums hatte sich auf supranationaler Ebene noch keine Koalition formiert, die der Dominanz der Effizienzrationale in der Entstehung eines europäischen Verwaltungsverfahrensrechts ein alternatives Normsystem und alternative Lösungswege in der GA-Frage entgegenstellen konnte. Die Institutionalisierung und Einsetzung eines europäischen Ombudsmans bewirkte die Bildung einer systemverankerten Gegenkoalition, die eine auf Individualrechten basierende Verwaltungslegitimierung stark favorisiert. Die Entstehung eines solchen Konflikts und damit eines Subsystems Guter Verwaltung ist die Voraussetzung für Politik-Wandel weg von der Effizienz- hin zur Prozesslegitimierung europäischer Verwaltungsprozesse. Die Untersuchung zweier Fallbeispiele soll im Detail klären, ob und wo die neu entstandene Koalition Verschiebungen im subsystemischen Politikprogramm zu bewirken vermochte. Bevor aber auf die spezifischen historischen und strukturellen Voraussetzungen des Systems für einen solchen Wandel näher eingegangen wird, soll dem als Katalysator angenommenen Ombudsman-Organ und seiner Wirkungsweise Platz eingeräumt werden.

2. Der Europäische Ombudsman⁵⁴

2.1 Die Ombudsman-Tradition: Geschichte, Modelle, Verbreitung

Die Institution des Ombudsmans kann auf eine lange Geschichte zurückblicken⁵⁵. Die Wurzeln ihrer heutigen Form liegen im 18. Jahrhundert, im Laufe dessen der schwedische König, der aufgrund eines Krieges mit Russland außer Landes war und somit die Leitung seiner Verwaltung nicht selbst übernehmen konnte, einen Stellvertreter, den *Högste Ombudsmannen*, einsetzte, der

⁵⁴ Im Folgenden wird die europäische Ombudsman-Institution auch als solche benannt (Europäischer Ombudsman). Der im Vertragstext gängige deutsche Ausdruck „Europäischer Bürgerbeauftragter“ entzieht die Institution der inhaltlichen Bindung an historische Vorbilder und heutige Geschwisterinstitutionen weltweit, die im Folgenden Erwähnung finden. Der Begriff *Ombudsman* ist dabei als aus dem Schwedischen entlehnt und genderneutral zu lesen, ebenso wie der eingedeutschte Plural der *Ombudsleute*.

⁵⁵ Für eine Darstellung der geschichtlichen Entwicklung der Institution sowie ihrer staatsphilosophischen Rezeption siehe Hansen 1972, 1-10; Reif 2004, 4-7, 137-141.

in seiner Abwesenheit die Einhaltung der Gesetze durch die Beamtenschaft zu kontrollieren hatte. Aus dieser Aufgabe leitet sich auch etymologisch das Wort *Ombudsman* ab, das sich aus dem schwedischen Wort *ombud* (Vertreter) speist. Im Lauf der Geschichte erfuhr die Institution eine zentrale Verschiebung der Aufgaben. Nach Jahrzehnten des Machtkampfes zwischen König und Reichstag gewährte die neue Reichsverfassung von 1809 dem schwedischen Parlament das Recht, eine unabhängige Instanz namens *Justitieombudsman* einzusetzen, die als ein „von der Volksvertretung gestellte[r] Wächter“ (Hansen 1972, 3) die Einhaltung der Gesetze durch Richter und Beamte überwachen sollte. So wurde aus dem einstigen internen Kontrollinstrument der Exekutive ein Element der Gewaltenteilung und der parlamentarischen Aufsicht, das noch im heutigen Schweden einen wichtigen Beitrag zum Konzept der „constitutional control“ (Magnette 2003, 678) leistet.

Heute versteht man im staatsrechtlichen Sinne gemeinhin unter einem Ombudsman eine

„weitgehend unabhängige Vertrauensperson, die zum Schutze der Rechte des Individuums sowie zur parlamentarischer Kontrolle eine umfassende Aufsicht über fast sämtliche Behörden und Beamten ausübt, deren Entscheidung sie jedoch nie korrigiert, sondern – aufgrund eingereicherter [Bürger-] Beschwerden oder aus eigenem Antrieb – in der Regel nur beanstanden darf.“
Hansen 1972, 4

Dem Element der horizontalen Gewaltenteilung hat sich demnach mit der vertikalen Kontrolle des Staates durch den Bürger noch eine weitere Dimension beigefügt, begünstigt vor allem durch die zentralen Merkmale der Institution „impartiality deriving from independence, accessibility, informality, speed and cheapness“ (Gregory, Giddings 2001, 76)⁵⁶. Die moderne Ombudsman-Institution als personalisierte Beschwerdeneingabestelle verbindet somit mit der Kontrolle des Regierungshandelns aus Parlaments- und Bürgerperspektive „the two basic dimensions of accountability in democratic systems“ (Magnette 2003, 768).

Diese sehr allgemein gehaltene Definition soll allerdings nicht darüber hinwegtäuschen, dass sich unter dem Überbegriff Ombudsman eine Vielzahl möglicher institutioneller Ausprägungen verbirgt. Mit der Verbreitung der Institution über den skandinavischen Raum hinaus⁵⁷ ging eine Ausdifferenzierung der Aufgabenschwerpunkte einher. So lassen sich heute, je nach der Kategorie der Rechte, mit deren Überwachung der jeweilige Ombudsman betraut ist, sowie nach dem Entwicklungsstand der jeweiligen Demokratie drei Haupttypen⁵⁸ unterscheiden. In jungen Demokratien, in denen die Einhaltung der Menschenrechte präsender Kontrollmechanismen bedarf, verfolgen Ombudsleute häufig den politischen Auftrag eines „human rights watchdogs“ (Leino 2004, 339)⁵⁹. In konsolidierten Demokratien findet sich eher das klassische Ombudsmanmodell nach skandinavischem Vorbild, dessen Aufgabe hauptsächlich in der Überwachung und Beförderung rechtmäßiger und guter Verwaltungsverfahren liegt. Das englische oder auch französische Me-

⁵⁶ Dies gilt vor allem im Vergleich mit den restriktiveren Vorgaben und aufwändigeren Abläufen gerichtlicher Verfahren.

⁵⁷ Finnland übernahm 1919 als erster Staat das schwedische Konzept in sein System, Dänemark folgte 1955. Zwar liegt die Institutionalisierung des norwegischen Ombudsman im Jahr 1963 schon mitten in der ersten Internationalisierungswelle, bleibt aber in der Gestaltung so nah am schwedischen Vorbild, dass die Fachliteratur heute einhellig von einem nordischen Ombudsman-Modell spricht (vgl. Leino 2004, 338).

⁵⁸ Heede 2004 entwickelt ein fünfstufiges Modell, das aber im Wesentlichen auf den drei Grundtypen aufbaut (vgl. 79-112); Reich 2004 gliedert sogar in zehn Typen, die sie auf einer Unterscheidung zwischen klassischem Ombudsman-Modell (nordisch und Mediator) und Hybridmodellen (Human Rights) aufbaut (vgl. 23-54).

⁵⁹ Der *Public Protector* Südafrikas trägt dabei die Aufgabe seines Amtes schon im Namen. Der Typ des *Human Rights-Ombudsman* ist weltweit am zahlreichsten vertreten und findet sich in vielen Transformationsländern Lateinamerikas, Mittel- und Osteuropas, Afrikas u.a. (vgl. Reif 2004, 7-12, 171-289).

diator-Modell ist dagegen vor allem auf kostengünstige und außergerichtliche Vermittlung in Streitfällen zwischen Bürgern und der Bürokratie beschränkt. Heute finden sich in über 110 Staaten weltweit Ombudsleute auf nationaler Ebene (vgl. Reif 2004, 11ff.), auf subnationaler Ebene ist ihre Zahl noch weit höher. In der EU der 15 haben gegenwärtig allein Deutschland und Italien keine nationale Entsprechung der Institution, in allen zehn Staaten der letzten Erweiterungswelle wurden Ombudsleute des einen oder anderen Typs institutionalisiert⁶⁰.

Der Grund für dieses „phenomomon of political convergence in Europe“ (Magnette 2003, 679) und weltweit ist in den entwickelten Demokratien vor allem in der Entwicklung des modernen Wohlfahrtsstaates zu suchen, mit der eine substantielle Ausweitung von Verwaltungsaufgaben einherging. Der Bürokratie, zunehmend „als geheimnisvolle Organisation empfunden, durch den sich gleichsam im Kampf gegen die Bürger jene Art von Leviathan bewegt, der der moderne Staat zu sein scheint“ (Hansen 1972, 51), wurde seit den frühen 60er Jahren, angefangen in den Ländern des Commonwealth, eine Institution entgegengestellt, die „both the wish and the need for [...] protective guarantees“ (aus den Motiven für die Einführung des Ombudsman in Norwegen; Hansen 1972, 47) des Bürgers gegenüber der Staatsmacht entsprechen sollte.

2.2 Welcher Ombudsman für Europa?

2.2.1 Die Verhandlungen zum Vertrag von Maastricht

Wenn die Ausweitung nationalstaatlicher Verwaltungsaufgaben und die Durchdringung privater Lebenswelten mit bürokratischem Handeln in vielen Nationalstaaten ausschlaggebender Punkt für die Institutionalisierung eines Ombudsman war, wieso also, bei den eher raren Berührungspunkten zwischen europäischer Verwaltung und Unionsbürgern, ein Europäischer Ombudsman? Seit den frühen 70ern, angestoßen durch den Beitritt Dänemarks und Großbritanniens, der ersten Mitgliedsstaaten mit Ombudsman-Erfahrung auf nationalstaatlicher Ebene, traten immer wieder Vorschläge für die Institutionalisierung eines Europäischen Ombudsman auf den Plan, die bis in die 90er Jahre jedoch aufgrund inhaltlicher Unstimmigkeiten und mangelndem Interesse der Entscheidungsträger allesamt im Sand verliefen⁶¹. Dass in den Verhandlungen zum Maastrichter Vertragswerk der „nicht mehr zu erwartende Durchbruch“ (Barth 2004, 44) der Ombudsman-Idee auf europäischer Ebene erfolgte, ist als Nebeneffekt der aufkeimenden Idee der Europäischen Unionsbürgerschaft zu werten. Das Fundament für beides legte die spanische Regierung, die noch vor Beginn des offiziellen Gipfels mit ihrem Papier „Der Weg zur Europäischen Union“⁶² die Diskussion über eine Unionsbürgerschaft, basierend auf den Freiheiten des Binnenmarkts sowie begrenzter politischer Partizipation, und, als zusätzlicher Untermauerung des neuen Konzepts, über einen Europäischen Ombudsman eröffnete. Dieser erste Entwurf liegt allerdings weit von der Endlösung entfernt. Spanien, dessen *Defensor del Pueblo* 1981 sein Amt aufnahm, schwebte zu diesem Zeitpunkt ein Netzwerk aus nationalen Ombudsleuten vor, die unter der Leitung ihres supranationalen Ebenbildes die Rechtmäßigkeit und Qualität der Durchführung europäischer Ge-

⁶⁰ Der Typ des *Human Rights*-Ombudsman dominiert dabei in denjenigen Ländern, die erst vor kurzem den Prozess einer demokratischen Transition durchlaufen haben: Spanien, Portugal, Griechenland und Mittelosteuropa (vgl. Reif 2004, 126f.).

⁶¹ Zur Diskussion über einen EO in der Prä-Maastricht-Ära siehe Barth 2004, 42-44; Heede 2004, 10-12.

⁶² Abgedruckt in Laursen/Vanhoonacker 1992, 328-332.

setzung auch auf mitgliedstaatlicher Ebene überwachen sollten⁶³. Ausdrücklich unterstützt auch von der dänischen Regierung, wurde die Idee einer europäischen Ombudsman-Institution auf dem ersten Gipfeltreffen in Rom am 14. und 15. Dezember 1990 auf die Verhandlungsagenda gesetzt. Verantwortlich für die konkrete Ausgestaltung der schließlich im Vertrag unter Artikel 138 e EGV verankerten Institution zeichneten allerdings nicht die spanischen Initiatoren, sondern Dänemark. Während der spanische Vorschlag sowohl bei einigen Mitgliedstaaten als auch beim EP ob seiner weitgehenden Kontrollkompetenzen auf Misstrauen und Ablehnung stieß, präsentierte die dänische Delegation am 21. März 1991 den Entwurf eines Vertragsartikels⁶⁴. Das vorgestellte Modell nahm mit der Berufung des Ombudsman durch das EP Anleihe an der traditionellen Verankerung der Institution im Bereich parlamentarischer Exekutivkontrolle. In seiner Untersuchung von „shortcomings in the administration of the institutions“ der Union – und nur dieser – sollte ihr allerdings die größtmögliche Unabhängigkeit eingeräumt werden. Zusätzlich dehnte der Vorschlag den Kreis der möglichen Beschwerdesteller von Unionsbürgern auf alle „natural and legal persons domiciled in a Member State“ (Entwurf zum Artikel 40e) aus und erweiterte damit die Zuständigkeit des Ombudsman über sein direktes Mutterkonzept Unionsbürgerschaft hinaus. In ihrem Vertragsentwurf vom 18. Juli 1991 nahm die luxemburgische Ratspräsidentschaft dieses Modell eines Europäischen Ombudsman auf, was ohne weitere substantielle Diskussion von allen Mitgliedstaaten wie auch den Unionsorganen akzeptiert wurde. Das am 7. Februar 1992 unterzeichnete und am 1. November 1993 in Kraft getretene Vertragswerk von Maastricht begründet somit eine europäische Ombudsman-Institution nach dänischen Vorstellungen, nah am traditionellen nordischen Ombudsman-Modell. Die Entstehung eines Ombudsman auf europäischer Ebene lässt sich demnach zusammenfassend bezeichnen als „a combination of Spanish enthusiasm for European citizenship and Danish concern for administrative efficiency and fairness. [...] The 'European Ombudsman' was a by-product of the former and a direct outcome of the later“ (Gregory/Giddings 2001, 77).

Die Frage nach dem Warum der praktisch widerspruchslosen Übernahme des dänischen Vorschlages kann wohl nur mit einer realistischen Einschätzung des nationalstaatlichen Interesses an der Ombudsman-Frage beigegeben werden. Die Verhandlungen zum Vertrag von Maastricht waren gekennzeichnet von der Suche nach weitreichenden Einigung in *hard politics*-Bereichen. Die Unionsbürgerschaft wie auch die aus ihr entstehende Ombudsman-Idee kann als symbolisches Beiwerk verstanden werden, das von den nationalen Delegationen als wichtig, aber nicht entscheidend wahrgenommen wurde, zumal die Legitimitätskrise der zukünftigen Union erst im Rahmen der Vertragsreferenden deutlich zu Tage trat. Bestanden beim spanischen Vorschlag, der eine Kontrolle der nationalstaatlichen Durchführung europäischen Rechts mit einbezog, noch Bedenken, so wurde das dänische Konzept, das sich nur auf die administrativen Aufgaben der supranationalen Institutionen bezog, als Neuerung von legitimitätsstiftendem Wert, doch ohne weitreichende Wirkung für das nationalstaatliche Führungspersonal akzeptiert. Ver-

⁶³ Vgl. auch das spanische Diskussionspapier vom 21. Februar 1991: Laursen/Vanhoonacker 1992, 325-327.

⁶⁴ Conf-up 1777/1/91: Abgedruckt in Heede 2004, 275-276.

stärkend kommt hinzu, dass zum Zeitpunkt der Verhandlungen sechs⁶⁵ der zwölf Mitgliedstaaten über keinerlei Erfahrung mit einer Ombudsman-Institution auf nationalem Niveau verfügten und drei weitere (Irland, Großbritannien und Frankreich) an die Arbeit eines Ombudsman nach dem Mediator-Modell gewöhnt waren, der durch seinen Schwerpunkt auf außergerichtliche Lösung von Streitfällen kaum politikgestaltende Wirkung entfaltet (vgl. Lundvik 1980, 15f.). Es kann also angenommen werden, dass das Potential des EO für die Gestaltung europäischer Verwaltungspraxis abgesehen von den dänischen Initiatoren, deren nationaler Ombudsman „exercised one of the most remarkable rule making impacts among national ombudsmen“ (Bonnor 2000, 40), kaum einer Delegation bewusst gewesen war.

2.2.2 Die Vertragsbestimmungen und das Organstatut

Entsprechend seiner Entstehungsgeschichte folgt der EO den Vorgaben des dänischen Modells. Wie oben beschrieben liegt dieses nahe am traditionellen schwedischen Vorbild, mit der Einschränkung, dass die Rechtsprechung der Gerichtshöfe dem Aufgabengebiet des Ombudsman entzogen sind. So stößt das Mandat des EO, der laut Vertrag

„befugt ist, Beschwerden von jedem Bürger der Union oder von jeder natürlichen oder juristischen Person mit Wohnort oder satzungsmäßigem Sitz in einem Mitgliedstaat über Missstände bei der Tätigkeit der Organe oder Institutionen der Gemeinschaft [...] entgegenzunehmen“ Art. 195 EGV, 1

bei der Kontrolle richterlicher Entscheidung des EuGH und des GHI an seine Grenzen. Über die Untersuchung der Beschwerdefälle hinaus kann der EO auf eigene Initiative Untersuchungen über vermutete Verwaltungsmissstände einleiten, soweit er dies für „gerechtfertigt“ (Art. 195 EGV, 1) hält. Aus dieser Kompetenz heraus wird deutlich, welche große Bedeutung der Person des Ombudsman und ihrer beruflichen Qualifikation zukommt. Diesem Umstand wird das Organstatut gerecht, das in einem interinstitutionellen Verfahren zwischen Parlament, Kommission und Rat verhandelt und am 4. Mai 1994 im Amtsblatt der Europäischen Union (AB) veröffentlicht wurde⁶⁶. Es verfügt in Artikel 6, Absatz 2, dass Ombudsleute der EU „jede Gewähr für Unabhängigkeit bieten und in ihrem Staat die für die höchsten richterlichen Ämter erforderlichen Voraussetzungen erfüllen oder anerkanntermaßen über die Erfahrung und Befähigung zur Wahrnehmung der Aufgaben eines Bürgerbeauftragten verfügen“ müssen.

Sowohl die Regelungen in den Gemeinschaftsverträgen als auch das Organstatut lassen Grauzonen offen. So wird der Position des Europäischen Ombudsman im institutionellen Gefüge der Union wenig Aufmerksamkeit geschenkt. Allein den Beziehungen zum EP, zumeist organisatorischer Natur⁶⁷, sind einige Artikel im Statut gewidmet. Auch bezüglich der Vorgehensweise im Rahmen einer Untersuchung bleiben die Vorgaben vage: Artikel 2 regelt die Bedingungen für zulässige Beschwerden, Artikel 3 die Informationspflicht der Gemeinschaftsorgane sowie der nationalen Behörden. Zu Ziel und Absicht der Untersuchungsergebnisse wird allein vermerkt, dass die Vermittlung einer einvernehmlichen Lösung zwischen Organ und Beschwerdeführer angestrebt

⁶⁵ Deutschland, Griechenland, Italien, Belgien, die Niederlande und Luxemburg.

⁶⁶ AB 1994 L 113. Das Verfahren war die erste Hürde, die die Einsetzung des ersten EO verzögerte. Der erste Vorschlag des Parlaments vom 16. Dezember 1992 sah weitreichende Kompetenzen im Bereich der Untersuchungen durch den Ombudsman vor (vgl. Heede 2004, 17), die sowohl Kommission als auch Rat ablehnten. Erst die interinstitutionelle Konferenz vom 25.10.1993 brachte die Einigung.

⁶⁷ Das EP wählt den EO, kann durch Beschwerde beim EuGH eine Amtsenthebung einleiten und bestimmt über seinen Haushalt. Daneben regelt das Statut die jährliche Berichtspflicht des EO vor dem EP.

werden solle (Art. 3/5) und dass im Lauf des Verfahrens dem betroffenen Organ mehrmals die Gelegenheit zur begründeten Stellungnahme einzuräumen sei. Jedem aufgedeckten Verwaltungsmisstand hat ein Bericht an das Organ zu folgen, dem Empfehlungen beigefügt sein können (Art. 3/6-7). Damit weitet das Organstatut den Auftrag des EOs klar über die Rolle eines Vermittlers hinaus auf den allgemeineren Ansatz eines Normentwicklers im System der Guten Verwaltung aus⁶⁸. Dem entspricht auch, dass alle Einzelberichte sowie ein jährlicher Bericht zum Ende der Sitzungsperiode dem EP zuzustellen sind (Art.3/7-8). Das Statut institutionalisiert auf diese Weise eine enge Zusammenarbeit mit dem Parlament als Partner-Kontrollinstanz und (Mit)Gesetzgeber und verbindet damit die fallgebundene Detailarbeit des Ombudsmans mit der weiteren Perspektive politischer Richtungsentscheidungen. Darüber hinaus lassen die gesetzlichen Vorgaben einen weiten Spielraum für die konkrete Amtsausübung. Es oblag in vielerlei Hinsicht also dem ersten Amtsinhaber, Jacob Söderman, die Ausgestaltung der supranationalen Ombudsman-Institution, ihrer Werkzeuge und Ziele im Detail zu übernehmen.

2.2.3 Der erste Amtsinhaber und die Konsolidierung der Ombudsman-Institution

Nach der Verabschiedung des Ombudsman-Statuts bedurfte es noch mehr als ein Jahr und vier unterschiedlicher Wahlverfahren, bis sich die Abgeordneten schließlich auf Jacob Söderman einigen konnten, der bis zu seiner Wahl Ombudsman im zwischenzeitlich der Union beigetretenen Finnland gewesen war. Söderman trat sein Amt am 27. September 1995 an, beinahe zwei Jahre nach der Institutionalisierung eines EO durch den Vertrag von Maastricht. 1999 verlängerte das neugewählte EP sein Mandat auf weitere fünf Jahre, von denen Söderman aufgrund seiner Pensionierung nur vier Jahre (bis zum 31. März 2003) ausfüllte.

Die Ausgestaltung der europäischen Ombudsman-Institution durch den ersten Amtsinhaber ist vor allem durch zwei biographische Einflussfaktoren⁶⁹ geprägt, die sich gegenseitig verstärken. Zum Einen übernahm mit Söderman ein Jurist das Amt des erste EO, zum Anderen ist die Bedeutung seiner Arbeit als finnischer Ombudsman (1989-1995) nicht zu unterschätzen. Nicht nur, dass damit das nordische Ombudsman-Modell, das schon in den Rahmenvorgaben der Verträge und des Statuts seinen Niederschlag gefunden hat, auch personelle Entsprechung fand; die lange Tradition der Ombudsman-Institution in Skandinavien sowie ihre tiefe Verankerung im System der Gewaltenteilung befördern auch ein ausgeprägt selbstbewusstes Auftreten der an Beachtung gewöhnten Amtsträger⁷⁰. Das gesamte finnische Rechtssystem ist geprägt durch „a markedly legalistic style of thinking“ (Leino 2004, 343). Dies schlägt sich auch auf das Modell des Ombudsmans nieder, welcher in erster Linie als „guardian of legality“ (Leino 2004, 343) wirkt. Zudem ist das darüber hinaus äußerst bedeutsame „flexible norm-development“ (Bonnor 2000, 40) geprägt vom übergeordneten Ziel der rechtlichen Verankerung der entwickelten Normen und Regeln, von der „'crystallisation' of the soft norms into hard law“ (Bonnor 2000, 45). Der Jurist Söderman hat

⁶⁸ Auch die Freiheit der Bürger, Beschwerden einzubringen, die sie nicht direkt betreffen sowie das verankerte Recht des Ombudsmans zur Eigeninitiativuntersuchung weisen über den Ansatz einer Rechtshilfe- und Wiedergutmachungsinstitution hinaus (vgl. Bonnor 2000, 41).

⁶⁹ Vgl. Biographie Jacob Söderman: <http://www.euro-ombudsman.eu.int/cv/de/js.htm>, 27.08.2005.

⁷⁰ Helena Jäderblom beschreibt Jacob Söderman als „very, very straight forward“. Im Rahmen seiner Amtszeit, „he also managed to upset a lot of people“ (Abschrift des Telefoninterviews mit Helena Jäderblom, 30.8.2005).

dieses Grundprinzip den „softer“ systems of guidance“ (Leino 2004, 343) anderer Verwaltungssysteme stets vorgezogen⁷¹.

Über die Vorgehensweise des ersten Amtsinhabers in der Verfolgung dieser Ziele geben die ersten Veröffentlichungen Auskunft. Die Jahresberichte von 1995 und 1996 dienten, mehr als der Darstellung der ersten bearbeiteten Fälle⁷², der Präsentation der neuen Institution und der getroffenen Richtungsentscheidungen. Im zweiten Jahresbericht (19-20) werden die vorläufigen Durchführungsbestimmungen vorgestellt, denen im Oktober 1997 die inhaltlich weitestgehend gleichlautenden offiziellen Bestimmungen folgten⁷³. Aus diesen Bestimmungen sowie aus der allgemeinen Vorstellung der europäischen Ombudsman-Institution im ersten Jahresbericht lassen sich sowohl die inhaltlichen Schwerpunkte der Arbeit des ersten EOs ableiten als auch der ‚Werkzeugkasten‘ erkennen, mit dessen Hilfe Jacob Söderman die Aufgabe der Qualitätssteigerung in der europäischen Verwaltung zu bewältigen beabsichtigte.

Bestätigt sich bei der Bearbeitung von Beschwerden der Verdacht auf einen Verwaltungsmissstand, so stehen je nach Art des Falls drei Behandlungsalternativen offen. Ist der Beschwerdegrund behebbbar, versucht der EO eine ‚gütliche Lösung‘ zwischen Beschwerdeführer und betroffenem Organ zu erreichen. Ist der Anlass nicht mehr zu revidieren, der Fall aber nicht von allgemeiner Bedeutung, so schließt der Ombudsman die Akte mit einer ‚kritischen Bemerkung‘. Zentral für die Entwicklung von Good-Administration-Normen sind diejenigen Fälle, denen allgemeine Auswirkungen zugesprochen werden oder die ernste Missstände betreffen. Hier übermittelt der Ombudsman den Untersuchungsbericht mit ‚vorläufigen Empfehlungen‘, die eine Wiederholung des Missstandes verhindern sollen, an das betroffene Organ, das sich in Form einer ausführlichen Stellungnahme zur Umsetzung dieser Empfehlungen äußern kann. Werden die Empfehlungen nicht umgesetzt, sendet der EO einen abschließenden Sonderbericht sowohl an das Organ wie an das EP, das somit von den Verfehlungen sowie von den vorgeschlagenen Gegenmitteln Kenntnis erhält. Diese (vorläufigen) Empfehlungen sind durch ihre „direct rule formulation nature“ (Bonnor 2000, 45) mit die wichtigsten Kanäle der Neuformulierung von Verwaltungsverfahrensnormen im EU-Kontext. Daneben besitzen natürlich die Untersuchungen auf Eigeninitiative des Ombudsman eine herausragende Bedeutung, da sie organübergreifend durchgeführt werden und sich mit bedeutsamen Problemlagen befassen⁷⁴. Diese Instrumente ermöglichten die Entwicklung eines fallgebundenen Forderungskatalogs: „[T]hrough his 'decisions', he has gradually established a 'jurisprudence' based on a teleological philosophie of 'good administrative practices' and even 'good governance'“ (Magnette 2003, S. 682).

Eine weitere wichtige Rolle spielt daneben der institutionalisierte wie informelle Austausch mit den anderen Institutionen und Organen der Union. Der Austausch von Stellungnahmen mit von Untersuchungen betroffenen Organen zwingt die Verwaltungsakteure der Union, ihr Verhalten

⁷¹ Auch wenn dieser Ansatz wissenschaftlicher Kritik ausgesetzt ist (vgl. Leino 2004, 361ff.; Tomkins 2000, 241), neigt diese Untersuchung dazu, ihn in Anbetracht der beschriebenen Vorteile eines verregelten Normsystems im europäischen Kontext (vgl. Kapitel II.1.3) durchaus als positiv zu bewerten.

⁷² Schon vor dem Amtsantritt waren 53 Beschwerden eingegangen (vgl. EO Jahresbericht 1995, II.1), im Jahr 1996 lag die Zahl der Eingänge bei 842.

⁷³ Vgl. <http://www.euro-ombudsman.eu.int/lbasis/de/provis1997.htm>, 27.08.2005.

⁷⁴ In den ersten drei Jahren seiner Amtszeit leitete der EO Untersuchungen z.B. zum Zugang zu Unionsdokumenten, zum Verfahren und den Altersgrenzen bei der Einstellung sowie zum Vertragsverletzungsverfahren nach Art. 226 EGV ein.

vor dem normativen Hintergrund Guter Verwaltung zu rechtfertigen. Über die Jahre entwickelt sich zudem eine Geschichte an untersuchten Fällen, auf die der Ombudsman bei wiederholten Missständen in seiner Argumentation zurückgreifen kann. Dies ist vor allem für der Beziehung zur Kommission interessant, die am häufigsten Ziel von Beschwerden ist: Der Ombudsman kann sie auf einen ‚Präzedenzfall‘ zurückverweisen, bei dem sie sich zu einem gewissen Verhalten verpflichtet hat (vgl. Bonnor 2000, 46). Zudem verfolgte Söderman über die im Statut geregelte Berichtspflicht, die jährlich einen Gesamtüberblick über die Stellung Guter Verwaltung im System der EU erlaubt, hinaus eine Strategie des ständigen Austausches mit dem EP, seinem Petitionsausschuss und seinen Mitgliedern sowie mit den nationalen Bürgerbeauftragten⁷⁵.

Schließlich ist noch die Bedeutung anzuführen, die Söderman von Beginn an der (medialen) Öffentlichkeit zugeschrieben hat⁷⁶. Auf der Erfahrung der Ombudsmansschaft in Finnland aufbauend, wo die Institution großes mediales Interesse genießt, verfolgte Söderman von 1995 an eine „open strategy of communication“ (Magnette 2003, 682). Der Einfluss einer Ombudsman-Institution fußt zu einem großen Teil auf dem öffentlichen Druck, den sie zu erzeugen weiß. Der erste Amtsinhaber hat vom ersten Tag an den Kontakt zu den europäischen Medien gesucht – die in den Jahresberichten aufgeführten zahlreichen Interviews geben Zeugnis von diesem Engagement. Zusätzlich verfasste Söderman in den Jahren 1995 und 1996 eine Kolumne für die Wochenzeitung „The European“ (vgl. EO-Jahresbericht 1996, 117). Zu dieser Strategie zählt auch der bewusste Einsatz von Statements in der Presse, um in Streitfällen Druck auf die Unionsorgane zu erzeugen⁷⁷. Daneben war Söderman von Beginn an in Expertenkreisen aktiv, veröffentlichte Artikel in Fachzeitschriften, nahm an Kongressen⁷⁸ teil und versuchte so, wissenschaftliches Interesse an Fragen Guter Verwaltung auf europäischer Ebene zu erzeugen. Seine Kommunikationspolitik wandte sich damit auch explizit an diejenigen Personen, die durch ihr Fachwissen Unterstützung einzubringen in der Lage waren – auch in Form von Individualbeschwerden, die auf Kernprobleme europäischer Verwaltungsverfahren zielten (vgl. EO-Jahresbericht 1999, 311).

Jacob Söderman hat dem ihm übertragenen Amt ein Wirkinstrumentarium gegeben, das Selbstbewusstsein und genaue Kenntnis der Logik einer nordischen Ombudsmansschaft aufzeigt. Das von Beginn an genutzte Werkzeug der Eigeninitiativuntersuchung sowie die Institutionalisierung von Empfehlungen im Falle wichtiger Missstände in den Untersuchungsbestimmungen machen die Ausrichtung auf die Entwicklung und Verankerung europäischer Normen Guter Verwaltung deutlich. Der stetig verfolgte interinstitutionelle Dialog sowie die wahrgenommene Bedeutung medialer wie wissenschaftlicher Öffentlichkeit lassen die Erfahrung erkennen, dass der ‚zahnlose Wachhund‘ Ombudsman Verbündeter bedarf, um seinen Mahnungen auch Gehör und Wirkung zu verschaffen. Angesichts der großen Bedeutung, welche die personelle Besetzung des Amtes

⁷⁵ Vgl. die Darstellungen der Beziehungen zu den EU-Organen und anderen Institutionen in den Jahresberichten.

⁷⁶ Zur Bedeutung der „Öffentlichkeit als Element der Kontrollfunktion“ vgl. Hansen 1974, 161-170.

⁷⁷ Prominentestes Beispiel hierfür ist ein offener Streit zwischen Kommissionspräsident Prodi und Söderman über die Regelungen zum Dokumentenzugang im Jahr 2000 im *Wall Street Journal Europe*; vgl. Kap. III.2.4.3.

⁷⁸ Z.B. OECD-Seminar „Ethik im öffentlichen Sektor“ 1997; FIDE-Kongress „The Citizen, the Administration and Community Law“ 1998 etc.; vgl. <http://www.euro-ombudsman.eu.int/speeches/de/default.htm>, 10.8.2005.

für seine Ausführung und Wirkkraft besitzt, liefert die Amtszeit von Jacob Söderman den zeitlichen Rahmen für die vorliegende Untersuchung⁷⁹.

2.3 Bedeutung der Ombudsman-Institution im Subsystem Gute Verwaltungspraxis

Nun ist es schwierig, über die tatsächliche Einflusstiefe und -kraft der Arbeit des EO klare Aussagen zu treffen. „[B]eing inherently soft as a whole due to the lack of powers to produce binding decisions or interpretations“ (Bonnor 2000, 41), ist ein nur auf ihn allein zurückzuführender *policy*-Wandel im Bereich der GA-Normen schwer zu begründen. Eine zusätzliche Schwächung der Position des ersten Amtsinhabers im Untersuchungszeitraum ist in der problematischen Phase seiner Institutionalisierung und Integration in das supranationale Akteursspektrum durch die fehlenden einheitlichen europäischen Medienlandschaft zu erwarten. Wieso also rechnet diese Untersuchung der Institution des Ombudsman eine derart bedeutsame Position in der Internalisierung von GA-Normen auf europäischer Ebene zu? Die Antwort zu dieser Frage liegt in der Eigenart der Ombudsman-Institution begründet, die im Verwaltungskontext der EU keinen vergleichbaren Vorgänger besaß: „[N]one of the existing institutions or bodies would appear to be technically suited to effect the kind of flexible norm-development which may be introduced by an ombudsman“ (Bonnor 2000, 40).

So schließt der EO als Anwalt der Bürger im Verwaltungsverfahren eine zentrale Lücke im Subsystem *Good Administration*: Seine thematische Spezialisierung gerade auf die Bürgerperspektive im Verwaltungsprozess ermöglicht ihm die klare Definition normativer Zielvorstellungen, derer ein modernes Verwaltungssystem bedarf. *Good Administration* als diffuses Konzept ist keine Forderung, die sich von selbst erfüllt – sie bedarf der Konkretisierung und der politischen Auseinandersetzung. Der EO lieferte mit seiner Forderung der „Verpflichtung der Union zu offenen, demokratischen und verantwortlichen Formen der Verwaltung“ (EO-Jahresbericht 1996, 68-69) den *glue* des *policy core*, der die Grundlage der Formierung einer stabilen Akteurskoalition bildete. Die Vorreiterrolle der europäischen Gerichtshöfe in diesem Bereich war wichtig, konnte aber gerade diese Leistung eines umfassenden Rahmenkonzepts Guter Verwaltungspraxis nicht erbringen. EuGH und GHI sind zu sehr an die ihnen vorliegenden Fälle gebunden, die Revision von Verfahren ist in zu starkem Maße output-orientiert, um einen ausdifferenzierten Kodex an Verfahrensrechten und -pflichten für die Beziehung zwischen Verwaltung und Bürger zu entwickeln und zu erwirken (vgl. Solé 2002, 1506f.). So wäre z.B. mangelnde „Höflichkeit“ in einem regulären Gerichtsverfahren schwerlich als Verfahrensfehler durchzusetzen.

Ein Ombudsman verfügt zudem über die notwendige institutionelle Unabhängigkeit und persönliche Integrität sowie thematisch und zeitlich über die nötige Kontinuität, um kohärente und institutionenübergreifende Reformen in einem Subsystem wie dem der Guten Verwaltung anzustoßen. Während die z.B. Kommission in ihre Überlegungen zur Verwaltungsreform immer Fragen der praktischen Durchsetzbarkeit und Finanzierbarkeit miteinbeziehen und sich mit bestehenden

⁷⁹ Es ist zu erwarten, dass Södermans Nachfolger, Nikiforos Diamandouros, in seiner Amtsausübung zwar an die initiale Prägung der europäischen Ombudsman-Institution durch seinen Vorgänger gebunden bleibt, dabei aber neue Akzente setzt, die seinem individuellen Hintergrund als ehemaliger griechischer Ombudsman und Politologe entsprechen. So haben die ersten Jahresberichte (2003/2004) und Reden ein verstärktes Interesse für Menschenrechtsfragen deutlich gemacht (vgl. z.B. <http://www.euro-ombudsman.eu.int/speeches/en/2005-06-06.htm>, 10.8.2005)

Strukturen und ihren Beschränkungen auseinandersetzen muss, kann ein Ombudsman seine Forderungen allein an der idealen Position des Individuums im Verwaltungsprozess ausrichten. „[P]robably none of the institutions would appear to possess truly sufficient ‚sovereignty‘ and/or credibility *vis-à-vis* the others to take up the task of continuous administrative reform and control” (Bonnor 2000, 41).

Zugleich dient er anderen Akteuren mit gleichem oder ähnlichem Ziel als Ankerpunkt; zum Einen durch die erwähnte konkrete Normformulierung, zum anderen durch seine Offenheit für systeminternen wie -externen *input*. MEPs können, ebenso wie NGOs, Unternehmen und Interessensverbände, konkret auf die Veränderung europäischer Verwaltungsverfahren zielende Beschwerden beim Ombudsman einbringen. Zudem hat der EO wiederholt in seinen Entscheidungen auf Instanzen wie den Europarat hingewiesen sowie den Austausch mit Experten des Verwaltungsrechts und Ombudsman-Kollegen gesucht. Mit der Einrichtung einer europäischen Ombudsman-Institution wurde somit auch eine Plattform für koordinierte Aktivitäten mehrerer Akteure geschaffen. "The need to view the EU Ombudsman in the wider context is no surprise to Ombudsman-watchers, for Ombudsman institutions are very rarely if ever 'stand-alone' institutions" (Gregory/Giddings 2001, 89).

Wie die Geschichte gezeigt hat, ist die Internalisierung prozessualer Rechte im Verwaltungsverfahren auch ohne einen Ombudsman möglich. Die Untersuchung der strategischen Aktivitäten einer sich um den EO bildenden Koalition anhand zweier Fallbeispiele soll aber aufzeigen, dass die Existenz einer solchen Institution durch Konkretisierung, Kontinuität und Bündelung des vorhandenen Engagements wesentlich dazu beitragen kann, neue, bisher vernachlässigte GA-Normen in ein System zu integrieren. In einem neu entstehenden supranationalen Rechtssystem *sui generis*, das nicht auf vorhandenen Verwaltungstraditionen aufbauen kann, ist die Frage nach der Internalisierung von GA-Normen eine Frage nach der Einflusskraft ihrer Befürworter im Subsystem Gute Verwaltung.

1. Grundlegende Voraussetzungen des Subsystems für *policy change*

Diese Untersuchung kann in mehrerer Hinsicht als Testlauf des ACF auf unerprobtem Terrain gesehen werden. Zum Ersten wendet sie ihn auf ein normatives Subsystem an. Das Subsystem der Guten Verwaltung bietet aufgrund seiner Prägung durch normative Leitmuster wenig Ansatzpunkte für technische Information und Forschung. Doch gerade die Bedeutung, die der ACF Ideen, Überzeugungen und Werten als Grundkonstituenten nicht nur der *belief systems*, sondern auch der angestrebten Politikprogramme, zuweist, macht den Ansatz interessant für die Erklärung des zu beobachtenden Konflikts. Zum Zweiten ist auch ein rein supranationaler Fokus wie im Rahmen der europäischen Verwaltung Neuland für den Ansatz. Zwar hat Sabatier versucht, gerade den Bezug zu Analysen der EU-Politik herzustellen (vgl. Sabatier 1998), doch Felder wie das der europäischen Verwaltung, das sich alleinig auf die Arbeitsweise und Verpflichtungen der supranationalen Organe und Institutionen bezieht, wurden aufgrund ihrer Seltenheit noch nicht in den Blick genommen. Zum Dritten stellt das Subsystem *Good Administration* im Untersuchungszeitraum ein gerade entstehendes (*nascent*) Subsystem dar. Dementsprechend kann auch weniger von Politikwandel, als von der Entstehung feldbezogener Policy gesprochen werden. Auch in diesem Bereich bestehen noch Lücken in der empirischen Anwendung des ACF.

1.1 Das Subsystem Gute Verwaltung: Entstehung, Einbettung, Konfliktgegenstand

Zur Untersuchung steht das Subsystem der Guten Verwaltungspraxis auf europäischer Ebene. Es soll davon ausgegangen werden, dass es sich hierbei um ein System handelt, das sich zu Beginn des Untersuchungszeitraumes gerade in der Herausbildung befand. Ausgangspunkt war eine gesteigerte Wahrnehmung des Problemfelds in der öffentlichen Meinung sowie unter den Akteuren auf supranationaler Ebene, was zur Einbettung eines Subsystems *Good Administration* in das allgemeiner gehaltene Subsystem Europäische Verwaltung führte.

Mehrere Argumente sprechen für diese Einschätzung. Mit der Einsetzung der neuen Kommission unter Jacques Santer im Jahr 1995 konnte eine neue Reformbereitschaft betreffs supranationaler Organisationsstrukturen beobachtet werden (vgl. Kapitel III.1.3.3). Die zeitgleiche Erweiterungswelle machte mit Finnland und Schweden zwei skandinavische Länder mit einer tief verankerten Tradition individualrechtlicher GA-Normen zu Mitgliedstaaten der EU. Schließlich verstärkte die Einsetzung eines Ombudsmann auf supranationaler Ebene im selben Jahr diesen Trend durch dessen Konkretisierung des GA-Konzepts in Form eines expliziten Normenkatalogs für die europäische Verwaltung. Zusammen mit dem Druck, den der offensichtlich gewordene Vertrauensverlust der Öffentlichkeit in die Gemeinschaft nach 1992 auf die Entscheidungsträger ausübte (vgl. Kapitel III.1.3.2), entstand so Mitte der 90er Jahre ein neues Subsystem, in dem sich die Konfliktlinien bezüglich der Legitimierung europäischen Verwaltens vor allem an den vom EO aufgebrachten Präzisierungen und Einzelfällen abzeichneten. Auch mitgliedstaatliche politische Kultu-

ren und die vorab gefällten Rechtsprüche der Gerichtshöfe im Rahmen des allgemeineren Subsystems Europäische Verwaltung boten einen Rahmen für die Auseinandersetzung der Koalitionen untereinander. Eingebettet wurde das Subsystem in eine im Rahmen der NPM-Reformen wachsende wissenschaftliche Aufmerksamkeit für das Konzept Guter Verwaltungspraxis (vgl. Kapitel II.1.2).

Sowohl das politische System der EU wie auch das Subsystem selbst beeinflussen durch ihre spezifischen strukturellen Voraussetzungen die Disposition des Problemfelds für Politikwandel. Von besonderer Bedeutung ist der hohe Grad an notwendigem Konsensus, der die Entscheidungsfindung auf europäischer Ebene kennzeichnet. Bei den Vertragsverhandlungen ist immer Einstimmigkeit von Nöten. Interinstitutionelle Vereinbarungen, wie sie zur institutionenübergreifenden Lösung von Verwaltungsfragen notwendig sind, verlangen einen Kompromiss zumindest zwischen EP, Rat und Kommission, wobei im Rat immer zumindest qualifizierende Mehrheiten notwendig sind und die Kommission nach dem Kollegialitätsprinzip entscheidet. Am einfachsten zu erlassen sind Verfahrensänderungen über Organstatute, die allerdings nicht nur wegen ihrer begrenzten Reichweite, sondern auch wegen der sehr beschränkten Einflussmöglichkeiten von außen als suboptimale Lösung betrachtet werden müssen. Daneben bieten alternative Entscheidungsgremien wie Konvente nicht zu vernachlässigende Wege, den rechtlichen Kontext auf supranationaler Ebene dauerhaft zu prägen.

Zentral sind daneben die besonderen Eigenschaften des normativen Konfliktgutes Gute Verwaltung. Es ist in hohem Maße von der subjektiven Wahrnehmung qualitativer Wertmerkmale geprägt und schwer zu kategorisieren. „Good administration as a concept is rather vague, and in general this vagueness has been considered a good thing” (Kuusikko 2001, 458). Die individualrechtliche Rationale als ein Hauptaspekt Guter Verwaltung ist geprägt von der Vielzahl an Rechten, die unter ihrem Schirm zusammengefasst sind. Ihre Verfechter kämpfen somit an einer Vielzahl von Fronten. Zusätzlich wird ein Konsens über die Art und Weise Guter Verwaltung von den höchst vielfältigen kulturellen und politischen Einflüssen erschwert, die auf supranationaler Ebene zusammentreffen und in der Vielsprachigkeit der Union ihren deutlichsten Ausdruck finden. Damit übt die Art des Konfliktgutes einen negativen Einfluss auf die Wahrscheinlichkeit politischen Wandels, vor allem im Zusammenhang mit Lernprozessen, aus:

Hypothese 3: Probleme, zu denen akzeptierte quantitative Daten und Theorien existieren, sind offener für *policy*-orientiertes Lernen über die Grenzen von *belief systems* hinweg als solche, zu denen i.A. nur qualitativ-subjektive oder gar keine Daten und Theorien existieren.

Hypothese 4: *Policy*-orientiertes Lernen über die Grenzen von *belief systems* hinweg ist wahrscheinlicher bei Problemen, die sich auf Natursysteme und nicht auf soziale oder politische Systeme beziehen, weil dort kontrollierte Experimente eher durchführbar sind und kritische Variablen nicht schon in sich Strategien tragen.

Beide Hypothesen unterstreichen die Bedeutung technischer Information für die Wahrscheinlichkeit von Lernprozessen. Im untersuchten Subsystem aber dominiert anstatt dessen die normative Argumentation, im besten Fall gestützt von Umfragewerten. Doch ist die Existenz quantifizierbarer Informationen nicht der einzige Einflussfaktor. Neben dem Konfliktgut bestimmen noch Koalitions- und Konfliktstruktur sowie externe Parameter, ob die Zeichen in einem Subsystem auf Veränderung oder Stillstand stehen.

1.2 Die Konstituierung der Koalitionen

Die Begriffsklärung (Kapitel I.1.1) hat deutlich gemacht, auf welche Säulen sich das *Good Administration*-Konzept stützt. Auch hat sie aufgezeigt, dass die Gewichtung der unterschiedlichen Eigenschaften Guten Verwaltens in hohem Maße von subjektiver Einschätzung abhängig ist. Ob die Legitimität der Verwaltung eher auf die Effektivität ihrer Output-Leistung oder auf die Einbeziehung des Verwaltungsobjekts Bürger durch Partizipations- und Schutzrechte aufbaut, hängt in nationalstaatlichen Administrationen zu einem hohen Maß von den tief verwurzelten Verwaltungskulturen ab. In einem jungen System wie dem der EU, das durch große Dynamik geprägt ist und in dem eine Administrationstradition erst noch geschrieben werden muss, ist die Frage Guten Verwaltens ein Konfliktfeld, in dem Koalitionen mit unterschiedlichen Wahrnehmungsschwerpunkten um die Umsetzsetzung ihrer Vorstellungen konkurrieren.

In einem ersten Schritt muss es darum gehen, die mit dem GA-Konzept verbundenen Überzeugungsstrukturen der Akteurskoalitionen zu identifizieren. *Deep core beliefs* als Subsystem-übergreifende Axiome sind in diesem Kontext nicht als die Grundlage des Konflikts zu werten. Gute Verwaltung baut auf dem Fundament des Rechtsstaatsprinzips. Es wird angenommen, dass dieses Prinzip von allen Akteuren auf europäischer Ebene geteilt wird. Auch die daraus entstehenden Grundprinzipien der Gleichbehandlung und Verfahrensverlässlichkeit im Rechtsstaat werden als koalitionsübergreifend angesehen. Die Trennlinie muss also auf einer höheren Ebene, zwischen den *policy core beliefs* und den *secondary aspects* der Koalitionen, verlaufen. Sie lassen sich anhand der Frage nach dem normativen Kern Guter Verwaltungspraxis nachzeichnen. Die grundsätzliche Opposition im *policy core* liegt in der jeweiligen Gewichtung der beiden Legitimitätsrationalen Guten Verwaltung, in der Bedeutung, welche die jeweiligen Koalitionen und ihre Akteure den Konzepten der Outputlegitimierung und des individuellen Verfahrensschutzes zurechnen. Welche Richtung sich schließlich durchsetzt, liegt zu einem großen Teil an der in Primär- und Sekundärrecht festgeschriebenen Ressourcenverteilung zwischen den einzelnen Institutionen und Akteuren. Diese bestimmen die Ausgangsposition der Koalitionen. Die Feststellung der genauen Zusammensetzung der im Subsystem aktiven ACs ist immer eine empirische Aufgabe, die im Lauf des Kapitels an zwei exemplarischen Falluntersuchungen erbracht werden soll. Bevor sich aber der Blick aufs Detail richtet, wird in einer Art Großaufnahme die Grundstruktur des Subsystems dargestellt. Diese Untersuchung geht von zwei konkurrierenden Koalitionen im Subsystem Guter Verwaltung aus. Nach ihrem Führungspersonal soll Koalition 1 Ombudsman-Koalition, Koalition 2 Kommissionskoalition heißen.

1.2.1 Die Ombudsman-Koalition

Die Entstehung dieser AC markiert die Geburtsstunde des Subsystems Gute Verwaltung. Mit der Einsetzung von Jacob Söderman als ersten Ombudsman auf supranationaler Ebene wurde die Grundlage für ein rein auf Fragen Gute Verwaltung bezogenes europäisches Normensystem geschaffen. Ein erstes Fundament lieferten die Spezifizierungen in den Jahresberichten von 1995 und 1996, die unabhängig von den institutionellen Bedürfnissen der verschiedenen Akteure europäischer Administration einen Referenzrahmen absteckten. Wichtigster Schritt war die Definition

Guter respektive Schlechter Verwaltung für den europäischen Kontext. Dem kam der Ombudsman durch die Einführung der Notion *maladministration*⁸⁰ sowie einer Liste von möglichen Verwaltungsmissständen im Jahresbericht von 1995 nach (vgl. EO-Jahresbericht 1995, I.3.2)⁸¹. Bei zahlreichen öffentlichen Auftritten machte er immer wieder sein zentrales Ziel deutlich: „[E]ine offene, rechenschaftspflichtige und dienstleistungsorientierte Verwaltung“ (Söderman 2000a, 3), wobei „Dienstleistungsorientierung bedeutet, dass die Verwaltung dazu da ist, dem Bürger zu dienen, und nicht umgekehrt“ (ibid.). In diesem Rahmen steckte sich der erste Amtsinhaber für seine Wirkungszeit auf supranationaler Ebene zwei Ziele, die vom ersten Jahresbericht an immer wieder mit besonderem Nachdruck auftauchen: Die Steigerung der Transparenz in den supranationalen Institutionen sowie die Kodifizierung eines GA-Verfahrensrechts (EO-Jahresbericht 1995, Final remarks; Söderman 1998a, 1999d). Ersteres fand seinen Niederschlag schon im Thema der ersten Initiativuntersuchung des EO (Öffentlicher Zugang zu Dokumenten der Gemeinschaftsorgane, vgl. EO-Jahresbericht 1996, 85ff.), letzteres in der Ausarbeitung eines Modellkodex für Gute Verwaltungspraxis, den Söderman durch eine Initiativuntersuchung 1998 vorbereitete und im Jahr 1999 vorlegte⁸².

Auf der Basis dieser erarbeiteten und veröffentlichten grundlegenden Prinzipien, exemplarischen Spezifizierungen und politischer Prioritätensetzung lässt sich das *belief system* ableiten, das der Arbeitsweise der Ombudsman-Institution von 1995 bis 2003 zu Grunde lag und mit dem sich die weiteren Akteure der Koalition einverstanden zeigten. Verteidigung und Weiterentwicklung von Normen Guter Verwaltung sind Selbstzweck und Ziel der Ombudsman-Institution; als Rechtshilfe-Organ für das Individuum im Streit mit den Verwaltungsorganen ist sie entsprechend dem nordischen Ombudsman-Modell stark auf eine Unterstützung der individualrechtlichen Komponente der Verwaltungslegitimation ausgerichtet – ein Schwerpunkt, der eine potentielle Vernachlässigung der Effizienzrationalen ins sich trägt. Der *policy core* ist somit dominiert von der Zielsetzung, dem Individuum Schutz und Partizipationsmöglichkeiten im Verwaltungsverfahren zu garantieren. Durch die institutionelle Unabhängigkeit der Institution treten materielle Abwägungen wie Macht- oder Ressourcenerhalt und -steigerung nur am Rande auf. Die Ombudsman-Koalition ist von einer normativen Zielsetzung geprägt und damit als *purposive group* einzuschätzen. Die *secondary aspects* ergeben sich im Zusammenhang mit den konkreten Schutz- und Partizipationsrechten, für die sich die Koalition einsetzt. So ist z.B. der Vorzug einer bindenden Kodifizierung Guter Verwaltungspraxis gegenüber losen *soft-law*-Regelungen als solch ein Ziel in der Umsetzung des *policy cores* zu werten.

Unterstützung erhielt der EO von Beginn an durch das Europäische Parlament. Vor allem individuelle Abgeordnete stärkten die Koalitionsarbeit durch gezielte Beschwerdeeingaben, inhaltliche Anstöße u.a.⁸³. Große Bedeutung ist auch dem Petitionsausschuss als Schnittstelle zwischen

⁸⁰ Deutsche Formulierung „Verwaltungsmissstand“; in ihr wird der wünschenswerte gegensätzlichen Charakter des Begriffs-paars *Good Administration – Maladministration* bei weitem weniger deutlich.

⁸¹ 1997 präzisierte Söderman diese Liste durch folgende Definition: „Ein Mißstand ergibt sich, wenn eine öffentliche Einrichtung nicht im Einklang mit den für sie verbindlichen Regeln und Prinzipien handelt.“ Beide Konzepte sind bewusst offen gehalten, was von Beginn auf den Anspruch des EOs auf die Rolle eines Normentwicklers hinweist.

⁸² Die herausragende Bedeutung, die Söderman diesen beiden im Kern unterschiedlichen Projekten zusprach, begründet die Wahl der in dieser Arbeit untersuchten Fallbeispiele.

⁸³ Von 1996 bis 2002 wurden 79 Beschwerden von MEPs beim EO eingebracht.

Ombudsman-Arbeit und Parlament zuzusprechen, mit dem der EO in regem institutionalisierten und informellen Austausch steht und der Beschwerden zu Verwaltungsfragen an ihn weiterleitet. Auch das parlamentarische Plenum zeigte sich in der Vergangenheit dem *belief system* der Ombudsman-Koalition wohlgesonnen und stärkte die Koalitionsposition sowohl durch wichtigen Input auf der Strategieebene als auch durch normative Rückendeckung z.B. durch die Annahme von Resolutionen⁸⁴. Die verwaltungskulturell dem nordischen Muster folgenden Mitgliedstaaten sind ebenfalls als wichtige Unterstützungsquelle zu werten. Im Rat und als Ratspräsidenten können die Regierungsvertreter, wenn auch in der Minderheit, Einfluss nehmen auf die Ausgestaltung des Politikprogramms. Neben den neuen Mitgliedstaaten Finnland und Schweden sind auch Dänemark und die Niederlande dieser Gruppe zuzurechnen⁸⁵. Daneben finden sich vor allem systemexterne Akteure auf der Seite des Ombudsman. NGOs wie *Statewatch* unterstützen das Engagement für eine transparentere und offenere Verwaltung durch Forschung, Beschwerdeeingaben und Intensivierung der öffentlichen Aufmerksamkeit. Internationale Organisationen wie der Europarat und die OECD entwickeln ihrerseits Normkataloge und Empfehlungen für Gutes Verwalten als Teil von Good Governance⁸⁶ mit ähnlicher Schwerpunktsetzung auf den Individualschutz und liefern damit zusätzliche Legitimation für die Argumente der Ombudsman-Institution. Zudem schaffen sie, ebenso wie gut vernetzte *epistemic communities* zum Thema Verwaltungsverfahren und Gute Verwaltung⁸⁷, eine Plattform für die wissenschaftliche Öffentlichkeit, an deren Diskussion sich Söderman stets rege beteiligte⁸⁸. Schließlich wurde die Ombudsman-Koalition von den mitgliedstaatlichen und den (wenigen) supranationalen Medien unterstützt. Neben Södermans Geschick, die recht spröde Arbeit eines Ombudsman mediengerecht aufzubereiten, hatte wohl der Charakter eines Kampfes von David gegen Goliath Einfluss auf die große Sympathie der Medien für den EO. Abschließend muss noch die Position der Gerichtshöfe gegenüber der Ombudsman-Koalition beurteilt werden. Zwar lassen viele Urteile, vor allem des GHI, schon vor 1995 auf ein ähnliches *belief system* schließen, doch haben sich die Gerichtshöfe nie auf die Arbeit des Ombudsman bezogen bzw. seinen Einfluss auf ihre Rechtsprechung in jüngster Zeit sogar explizit abgestritten (vgl. Rs. T-193/04 P, Para.60; Rs. T-219/02 / T-337/02, Para.101; Rs. T-294/03, Para.45. vgl. Email Gerhard Grill vom 19.07.2005). Einfluss- und Kooperationslogiken sind vor allem indirekt, wie im Fall der Grundrechte-Charta wahrzunehmen⁸⁹. Somit kann nicht von einer langfristigen Kooperation zwischen den Gerichtshöfen und den Akteuren der Ombudsman-Koali-

⁸⁴ Allerdings muss angenommen werden, dass die beträchtlichen materiellen Interessen des EP angesichts seines großen internen Verwaltungsstabs z.B. in Personalfragen im Interessenskonflikt zu den GA-Normen stehen können. In diesen Fällen ist eine Schwächung des Koordinationsgrads bis hin zur Distanzierung von der Ombudsman-Koalition anzunehmen.

⁸⁵ So suchte z.B. die schwedische Regierung in „a number of issues“ (Abschrift des Telefoninterviews mit Helena Jäderblom, 30.8.2005) den Kontakt zum Ombudsmanbüro, um sich über die Durchsetzungsfähigkeit von Normen Guter Verwaltung und auch über die Verhaltensmuster der Kommission in Streitfällen auszutauschen (vgl. Email Jacob Söderman vom 15.7.2005).

⁸⁶ Vgl. Europarat, Legal Affairs and Justice: http://www.coe.int/T/E/Legal_affairs/, 16.08.2005; OECD: Public Governance and Management: http://www.oecd.org/topic/0,2686,en_2649_37405_1_1_1_1_37405,00.html, 16.8.2005.

⁸⁷ European Institute of Public Administration: <http://www.eipa.nl/>; International Institute of Administrative Science: <http://www.iiiasa.be/>; European Public Administration Network: http://bl.ul.ie/epan/db/dir/alt_page.php?d=faq&item=2; International Ombudsman Institute: http://www.law.ualberta.ca/centres/loi/eng/eng_home.html; European Public Law Centre <http://www.eplc.gr/>, 18.8.2005.

⁸⁸ EIPA: „Transparency and Openness“ Maastricht 18.-19.9.1997; Fédération internationale de droit européen: „The Citizen, the Administration and Community Law“, Stockholm 3-6.6.1998. vgl. <http://www.euro-ombudsman.eu.int/speeches/en/default.htm>, 16.8.2005.

⁸⁹ Das darin verankerte Recht auf Gute Verwaltung geht zu einem großen Teil auf die Intervention Södermans im Grundrechte-Konvent zurück und hat in der Folge als normative Grundlage für die Gerichtshöfe gedient; vgl. auch Kap. III.3.4.3.

tion im Subsystem Gute Verwaltung und damit auch nicht von ihrer Mitgliedschaft in der AC gesprochen werden. Sie werden als unabhängige Akteure im System gewertet, deren Fokus die Rechtmäßigkeit der Verwaltungsverfahren ist und nicht die normative Gewichtung der beiden Legitimitätsrationalen. Dennoch bieten sie für die Ombudsman-Koalition einen wichtigen Einflusskanal, um die Einhaltung bestehender Regelungen durch die Gegner-Koalition zu prüfen und die bindende Konkretisierung bestehender Vertragsprinzipien zu bewirken.

Die Einflussressourcen, die der Ombudsman-Koalition zur Verfügung stehen, sind zusammenfassend als eher schwach einzustufen. Zwei der drei großen Entscheidungsträger, Rat und Kommission, sind, wie der nächste Abschnitt zeigen wird, dominiert von der Gegnerkoalition. Damit ist der direkte Einfluss auf das umgesetzte Politikprogramm über die Entscheidungsträger ein schwieriges Unterfangen. Strategische Stärke ergibt sich jedoch aus der institutionellen Unabhängigkeit und dem konkreten Anlass im Beschwerdefall (EO), aus der demokratischen Legitimation (EP) und dem hohen gesellschaftlichen Ansehen der Akteure (Europarat, OECD). Der Kampf eines Davids gegen Goliath erbringt zudem Sympathiepunkte und damit öffentliche Unterstützung⁹⁰, die durch die Strategie der medialen Öffentlichkeit noch gestärkt werden kann.

1.2.2 Die Kommissionskoalition

Die angenommene Gegnerkoalition unter der Führung der Kommission dagegen verfügt über großen Einfluss auf die Entscheidungsträger im Subsystem. Sie ist die ältere und damit stabilere der beiden ACs, da sie schon im übergeordneten Subsystem Europäische Verwaltung tätig war und in diesem Rahmen dieselben Ziele aufbauend auf denselben Überzeugungen verfolgte. Als Hauptakteur der Koalition ist die Kommission in ihrer Funktion als Exekutivorgan zu sehen, d.h. ihr gesamter Verwaltungsstab mit all seinen Generaldirektionen und Referaten⁹¹. Der Kommission als Kommissarsgremium wird zwar eine größere Heterogenität an Interessen zugesprochen⁹². Im Allgemeinen kann aber davon ausgegangen werden, dass vor allem der Präsident wie der für die Kommissionsverwaltung zuständige Kommissar die Interessen des Institutionskörpers vertreten und, in politisch akzeptierbare Formulierung gebracht, wiedergeben⁹³.

Der *policy core* der Kommissionskoalition setzt sich aus zwei Quellen zusammen. Als zentrale Motivation wird das Bestreben der Organisation angesehen, aus Gründen der Ressourcenschonung und des Machterhalts am Status Quo ihrer Funktionsweise so wenig als möglich zu ändern. „All organizations have defence mechanisms that resist change and ward off threats to the status quo. Past experience of trying to introduce reforms has shown that the Commission's defence mechanisms are very strong and particularly well organized. Perhaps they are the best organized

⁹⁰ Ein Niederschlag dessen sind die Preise, mit denen Jacob Söderman im Lauf seiner Amtszeit ausgezeichnet wurde: z.B. Alexis de Tocqueville-Preis, Chevalier de la Légion d'Honneur.

⁹¹ Die Annahme dieses mächtigen korporativen Akteurs schließt dabei nicht aus, dass einzelne Verwaltungsbeamte aufgrund unterschiedlicher kultureller Prägung oder abweichender persönlicher Überzeugung eine moderatere Einstellung besitzen bzw. sich sogar der Gegenkoalition zugehörig fühlen, was z.B. zu Informationslecks führen kann.

⁹² So haben die 1995 neu hinzugestoßenen Kommissare aus skandinavischen Staaten eine andere Auffassung von Guter Verwaltung als die „alten Hasen“ supranationaler Politik. Empirische Untersuchungen des Rollenverständnis von Kommissaren haben aber gezeigt, dass sich neben den nationalen Prägungen das einheitliche Muster des „politischen Unternehmers“ (Bach 2005, 10) durchzusetzen vermag, das auf Maximierung des individuellen wie kollegialen Einflusses innerhalb der vorhandenen institutionellen Strukturen ausgerichtet ist.

⁹³ Bezeichnend für die Interessenlage der Kommission ist das von Bach als eine der drei Handlungsebenen des europäischen Mehrebenensystems bezeichnete „bürokratische Spiel“ (Bach 2005, 7), nach dem gegenüber anderen Organen, aber auch innerhalb und zwischen den Teilen ganzer Verwaltungsstäbe Rivalitäten um Ressourcen und politischen Einfluss bestehen.

part of the Commission" (Metcaflé 2001, 417). Dies liegt wohl vor allem in der eigenartigen Funktionsweise der Kommission begründet. Die Generaldirektionen, wenn auch thematisch gegliedert und hierarchisch aufgebaut, sind aufgrund der der Arbeitsweise der Kommission zugrundeliegenden Kollegialitätsprinzips von großer Vernetztheit geprägt (vgl. Bach 1999, 26ff.), in der informelle Konsensbildungsprozesse die Abläufe bestimmen. Die bewusst in den supranationalen Beamtenstab rekrutierten Experten sehen sich weniger als ausführende, denn als gestaltende Kraft und den *Public Service* nicht als ihre Kernaufgabe (vgl. Bach 1999, 34; Abschrift des Telefon-Interviews mit Claus Giering, 23.8.2005). Die Reform der Verwaltungsabläufe stößt damit neben höchst komplexen Strukturen auch auf Personal, das sich mit der Administration als Aufgabe nicht identifiziert. Ähnliches ist über die Interessen des COREPER (Comité des représentants permanents) mit seinen zahlreichen Ausschüssen und Arbeitsgruppen (vgl. Schumann 1993, 397f.) und des Generalsekretariat des Rates als dessen supranationaler Verwaltungsapparat zu sagen. Schopp (2002) attestiert dem Verwaltungsapparat der Kommission daneben bis heute ein neofunktionalistisches Integrationsverständnis, das sich gerade auf die angesprochene Expertise des supranationalen Beamtenstabs als Antriebskraft stützt (79f.; vgl. auch Bach 2005, 11f.). Die Legitimation für die Verwaltung resultiert also aus den guten Ergebnissen, die sie den Unionsbürgern im Sinne des Gemeinwohls erbringt. In diesem Denkschema ist die Effizienzrationale die bestimmende Kategorie, an der sich die administrative Tätigkeit messen muss⁹⁴.

Zu diesen strukturellen und konzeptionellen Grundvoraussetzungen ist über die Jahre allerdings das Bewusstsein getreten, dass Veränderung in den Strukturen der supranationalen Verwaltung gerade aus Effizienzgründen unumgänglich ist. Kapitel III.1.3.3 widmet sich diesem Reformdruck, der aus der zunehmenden Aufgabenlast im Rahmen vertiefter wirtschaftlicher und politischer Integration entstand. Die Tendenz zur Schadensbegrenzung über neue informelle Lösungswege⁹⁵ verstärkte noch die Unübersichtlichkeit der internen Vorgänge und führte 1999 zu verheerenden Untersuchungsergebnissen im Hinblick auf rechtmäßige und effiziente Verwaltung in der Kommission (vgl. EP 1999a). Die Offenlegung der Vergehen führte zu einer Steigerung des öffentlich bekundeten Reformwillens der Kommissionsführung. Die führenden Strategiepapieren der Kommissionsreform (Weißbuch *Die Reform der Kommission* (2000a); Weißbuch *Europäisches Regieren* (2001a)) entsprechen dabei klar den Überzeugungen des *policy core* (Macht- und Ressourcenschonung, Legitimierung durch Expertise und Effizienz), indem sie Gute Verwaltung vor allem als effektive Verwaltung beschreiben. *Die Reform der Kommission* thematisiert zwar auf wenigen Seiten die notwendige Herausbildung einer europäischen „Dienstleistungskultur“ (Europäische Kommission 2000a, 7-9)⁹⁶, doch ist diese erneut dominiert von den Zielvorstellungen der „Effizienz“ und „Unabhängigkeit“ (ibid., 8). „Eine bessere Politik“ (ibid., 35), wie sie das Weißbuch *Europäisches Regieren* in Aussicht stellt, hat vor allem mit „bessere(n) Ergebnissen“ (Europäische Kommission 2001a, 35), einfacheren Regeln und „Vertrauen in Expertenwissen“ (ibid., 36) zu tun.

⁹⁴ Unter diesem Gesichtspunkt geht die Arbeitszeit, die ein hochqualifizierter und -bezahlter Beamter in die Begründung seiner Entscheidungen oder der Verweigerung des Zugangs zu einem gewissen Dokument investiert, auf Kosten anderer output-wirksamer Beschäftigung.

⁹⁵ „Commissioners and officials alike managed to live with the organisational weaknesses, and either seemed resigned to them [...] or, as in Delor's case, were able to sideline and ignore them, creating new informal structures“ (Cini 1996, 199).

⁹⁶ Die restlichen Seiten des Hauptteils (9-29) sind Fragen des Ressourcen- und Personalmanagements gewidmet.

Die angestrebte Reform europäischen Regierens ist ganz auf Effektivitätssteigerung und Machterhalt ausgelegt, ohne dass dabei die bestehenden Organisationsstrukturen aufgebrochen werden müssten⁹⁷: „Effective action by European institutions is the greatest source of their legitimacy” (Prodi 2000b, 6).

Die Koalition um das *belief system* der Kommission bilden im Grunde all jene Organe, Institutionen und Einrichtungen, die durch eine stärkere Internalisierung von GA-Normen im europäischen System Einbußen an Einfluss und Ressourcen hinzunehmen hätten. Man kann also im Hinblick auf die Kommissionskoalition von einer *material group* sprechen. Dabei sind die anderen Mitglieder durch die nur partielle Betroffenheit oft moderater und kompromissbereiter als die Kommission, die durch die Größe ihres Verwaltungsapparats von allen Fragen des GA-Komplexes direkt berührt wird. So scheint jede supranationale Institution mit Verwaltungsaufgaben einen Art wunden Punkt (zumeist in den *secondary aspects*) zu haben, in dem sie die Kommission aktiv unterstützt und mit der Ombudsman-Koalition konkurriert. Der Rat reagiert (zumindest mehrheitlich) äußerst zurückhaltend auf die Forderung nach mehr Offenheit und Transparenz (vgl. Kapitel III.2), das EP auf Fragen der Beschäftigungspolitik⁹⁸. Zusätzlich wird die Koalition von kleineren Einheiten wie den Agenturen, dem Europäischen Rechnungshof u.a. unterstützt, für welche die Durchsetzung von GA-Normen höheren Ressourcen-Aufwand bedeutet. Auch einzelne Mitgliedstaaten, deren Verwaltungstradition der prozessorientierten Rationalen in Form von GA-Normen entgegensteht, stärken den Zusammenschluss.

Die Möglichkeit der Kommissionskoalition, auf Politikprogramme direkten Einfluss zu nehmen, ist sehr groß. Die Kommission mit ihrem Initiativmonopol im ersten Pfeiler besitzt die Regie nicht nur in Fragen der Verwaltungsreform, Kommission, Rat und EP erlassen zu dritt die für das Subsystem wichtigen interinstitutionellen Vereinbarungen. Zudem verfügen die Organe über die Bestimmungsgewalt über ihre internen Regelungen. Somit dominiert die Koalition die Entscheidungsfindung im Subsystem, zumindest was sekundärrechtliche Regelungen betrifft. Die Ombudsman-Koalition ist an Einflussressourcen weit unterlegen. Die in Kapitel III.2 und III.3 folgende Untersuchung zweier Fallbeispiele soll zeigen, inwieweit sie es dennoch geschafft hat, auf der Basis externer Ereignisse, Lernprozesse und kreativer Strategieentwicklung Einfluss auf das Politikprogramm im Subsystem Guter Verwaltung zu nehmen.

⁹⁷ Zentrale Bedeutung im Reformprogramm haben deshalb die Regulierungsagenturen, welche die Kommission in den ausführenden Tätigkeiten entlasten. Diese konservative Position in den Weißbüchern bringt Curtin zum Urteil, sie seien eine „missed opportunity [...]”. Instead of placing the citizen at the centre of the European construction alongside the related concerns of accountability and democracy, it revealed a disturbingly self-interested and entrenched perspective on the future of governance in the EU” (Curtin 2001, 9).

⁹⁸ Dies lässt sich z.B. aus der hohen Anzahl von Beschwerden gegen das EP zu diesem Thema beim EO sowie der Häufigkeit der von diesem beanstandeten Verwaltungsmisständen ablesen (vgl. z.B. die Beschwerden 145/27.9.95/ABMG/B, 7/97/BB, 37/97/JMA, 977/28.10.96/ST/L/BB(XD-ADB) etc.). In Fall der Beschäftigungsfragen scheinen die materiellen Interessen des EP in Konflikt mit dem generellen *belief system* zu treten und dieses zu überschatten.

Abbildung 3: *Belief systems* und Koalitionszusammensetzung im Subsystem *Good Administration*

	Koalition 1	Koalition 2
Mitglieder	<ul style="list-style-type: none"> • Ombudsman • EP (mit Petitionsausschuss) • MEPs je nach Interessenlage • Mitgliedstaaten (Regierungen) • NGOs und IOs (Statewatch, OECD, Europarat) • Journalisten • Wissenschaftler 	<ul style="list-style-type: none"> • Kommission • Rat (Verwaltungsstab / Gremium) • Mitgliedstaaten (Regierungen) • Weitere Organe und Einrichtungen in ihrer Verwaltungstätigkeit: Agenturen, Europäischer Rechnungshof, etc.
Art der Koalition	Purposive group : Primäres Ziel der Durchsetzung normativer Grundsätze	Material group : Macht- und Ressourcenerhalt der Organisation steht an erster Stelle (Normative Leitprinzipien müssen damit vereinbar sein)
Belief Systems		
Deep Core Beliefs	Rechtsstaatlichkeit: Gleichbehandlung, Verfahrensverlässlichkeit Sicherstellung qualitativ hochwertiger Verwaltung	
Policy Core Beliefs	Art und Weise des Verwaltens : Prinzip des <i>Public Service</i> Normative Leitprinzipien : Schutz des Individuums im Verwaltungsverfahren (Rationale 2), Offenheit des Verfahrens f. Partizipation Ziel des Engagements : Stärkung der Position des Individuums	Art und Weise des Verwaltens : Prinzip der Outputlegitimierung Normative Leitprinzipien : Utilitaristische Legitimation durch effektives Management (Rationale 1), Expertise, Effizienz, Rationalität Ziel des Engagements : Gemeinwohl
Secondary aspects	[je nach Fallbeispiel]	

1.2.3 Theoretische Implikationen

Die spezifische Koalitionskonstellation im Subsystem erlaubt auf der Basis der Hypothesen des ACF Schlüsse über die Wahrscheinlichkeit von Politik-Wandel.

Hypothese 1: Koordination wächst mit der Übereinstimmung von Überzeugungen. Konflikt wächst mit der Divergenz von Überzeugungen.

Die beiden zentralen Konfliktparteien im Subsystem Guter Verwaltung sind in ihren Überzeugungen nicht weit voneinander entfernt. Es eint sie ein geteilter *deep core* sowie das generelle normative Ziel Guter Verwaltung. Sowohl die Ombudsman-Koalition als auch die Kommissionskoalition hat, wie sich in den Fallbeispielen zeigen wird, über die Jahre immer wieder Reformimpulse gegeben – wenn auch in unterschiedliche Richtungen. Der Konflikt zwischen beiden entsteht auf der Ebene des *policy cores* sowie zentral in den Fragen der *secondary aspects*. Beide Bereiche sind Veränderungen gegenüber nicht völlig resistent. Gerade die *secondary aspects* sind durch Lerneffekte beeinflussbar. Die *belief systems* der konkurrierenden Koalitionen stehen Wandel also nicht entgegen. Die geteilten Grundwerte des *deep core* verhindern einen allzu starken *devil shift*, der Austausch und Diskussion auch über Koalitionsgrenzen hinweg entgegenstehen würde. Die Gegnerkoalition wird zwar als politischer Rivale, aber nicht als grundlegend schlecht wahrgenommen. Als problematisch können sich im Einzelfall jedoch die materiellen Interessen der Kommissionskoalition erweisen. Dort wo Verluste an politischer Autonomie oder sonstigen Ressour-

⁹⁹ Die Anzahl der Kreuze deutet auf das fallbeispielübergreifende Maß an konstanter Koordination hin. +++ deutet auf starkes Engagement hin, + auf eine eher moderates Mitglied.

cen (auch im Sinne erhöhter Kosten) befürchtet werden, sind argumentative Überzeugungserfolge als weniger wahrscheinlich einzustufen.

Hypothese 2: *Policy*-orientiertes Lernen über *belief systems* hinweg ist am wahrscheinlichsten, wenn es eine mittlere Ebene des informierten Konflikts zwischen den beiden Koalitionen gibt:

- Alle Beteiligten verfügen über ausreichende technische Ressourcen zur Teilnahme an der Debatte.
- Die Konfliktlinie verläuft zwischen den *secondary aspects* der einen und dem *policy core* der anderen Koalition – oder alternativ zwischen wichtigen *secondary aspects* in den beiden *belief systems*.

Beide Koalitionen verfügen über institutionelle Ressourcen und Vorgaben, die einen Austausch nicht nur befördern, sondern sogar erzwingen. Die Untersuchungsverfahren des Ombudsmann erfordern die ständige Rechtfertigung der jeweiligen Positionen von beiden Seiten, was zu einer konstanten Information über Argumentationsmuster und Überzeugungsstrukturen der Gegnerkoalition führt. Der so gesicherte informierte Konflikt bietet eine gute Ausgangsposition für koalitionsübergreifende Lernprozesse. Da die Streitpunkte im Subsystem *Good Administration* zudem auf der Ebene des *policy cores* und der *secondary aspects* zu lokalisieren sind, ist die Wahrscheinlichkeit für eine mittlere Konfliktebene im Einzelfall relativ hoch. Die Art des Konflikts im Subsystem schafft somit eine positive Grundlage für Lerneffekte in den *secondary aspects*. Die Wahrscheinlichkeit für tiefgreifenden Politikwandel ist dagegen als eher niedrig einzuschätzen. Kommission und Rat dominieren konstant den Entscheidungsprozess.

Hypothese 5: Der *policy*-Kern eines politischen Programms wird solange nicht signifikant verändert, als die *Advocacy Coalition*, die das Programm ins Leben gerufen hat, in diesem Bereich an der Macht bleibt – es sei denn, der Wandel wird ihr durch eine übergeordnete politische Einheit aufgezwungen.

Auch wenn das Personal des Kommissionsgremiums im Untersuchungszeitraum einmal wechselte, so bleibt die Besetzung der Verwaltungsstäbe doch relativ konstant. Das selbe gilt für das Generalsekretariat des Rates. Selbst die nationalstaatlichen Delegationen bleiben, auch wenn ein Regierungswechsel stattfindet, doch ihren Verwaltungstraditionen verbunden. Damit bieten sich wenige Ansatzpunkte, tiefgreifenden *Policy-Change* zu bewirken – zumal Wandel im *policy core* eines Politikprogramms mehr verlangt als nur Überzeugungskraft und das geschickte Einsetzen von Information. Neben einer kreativen Minderheitskoalition sind dazu einflussreiche externe Ereignisse von Nöten, die das Subsystem in Bewegung versetzen.

Hypothese 6: Die Veränderungen des *policy*-Kerns eines Programms setzen zum Einen bedeutsame externe Störungen, zum anderen ein geschicktes Ausnutzen dieser Handlungsgelegenheiten durch die (vorherige) Minderheitskoalition eines Subsystems voraus

Das Subsystem Guter Verwaltung sah sich im Untersuchungszeitraum mehreren externen Ereignissen ausgesetzt, die großes Potential für systeminternen Wandel freisetzen.

1.3 Historischer Kontext: Mögliche Auslöser tiefgreifenden Wandels

In der Untersuchungsperiode von 1995 bis 2003 lassen sich auf supranationaler Ebene sowie in den nationalstaatlichen Gesellschaften Ereignisse und Umschwünge beobachten, die zentrale Bedeutung für die EU im Allgemeinen und das Subsystem im Besonderen entwickelten.

1.3.1 Veränderungen in der Systemstruktur

In den acht Jahren der Untersuchungsperiode ereigneten sich im Subsystem Gute Verwaltung mehrere strukturelle Veränderungen. Der regelmäßige Austausch der Mandatsträger in durch Wahl besetzten Organen demokratischer Systeme ist keine Besonderheit. Trotzdem kann die Neubesetzung wichtiger Stellen im Entscheidungssystem gerade für die Fortentwicklung eines Konkurrenzkampfes unterschiedlicher *belief systems* von zentraler Bedeutung sein. Im Jahr 1999 trat nicht nur eine neue Kommission in den Dienst, die mit nur vier „Alten Hasen“ so wenig personelle Kontinuität aufwies wie noch nie eine Kommission zuvor¹⁰⁰. Im selben Jahr wurde zudem ein neues EP gewählt. Darüber hinaus brachte der Vertrag von Amsterdam, der am 1. Januar 1999 in Kraft trat, eine erneute Stärkung der Parlamentskompetenzen – und damit auch eine Aufwertung des Selbstbewusstseins der neu gewählten Parlamentarier. Weitere strukturell bedeutende Veränderungen waren die zunehmende Outsourcing-Politik der Kommission, die mit der Gründung immer neuer Agenturen die ausführenden Einrichtungen der Union vervielfältigte. Auf normativer Ebene ist schließlich der Grundrechte-Konvent mit der Charta der Grundrechte der Europäischen Union als Endergebnis nicht zu unterschätzen (vgl. Kanska 2004). Letztere, 2000 in Nizza feierlich von den Regierungschefs proklamiert und als Teil II in den Vertrag über eine Europäische Verfassung aufgenommen, konstatiert und präzisiert in Artikel 21 ein Grundrecht auf Gute Verwaltung und liefert damit eine neue Argumentationsgrundlage für die Ombudsman-Koalition.

1.3.2 Wandel in der öffentlichen Meinung: Maastricht-Krise

Vor dem Hintergrund der Krise der Moderne sowie politischer Unsicherheit angesichts des verschwundenen Gegensatzes des westlichen Gesellschaftsmodells zum weltkommunistischen Block (vgl. Deppe 1993, 51ff.) wuchs in der Gesellschaft ein ‚Europessimismus‘, der vom zunehmenden Einfluss „rechtspopulistischer, nationalistischer Kräfte“ (Deppe 1993, 51) und einer rückläufigen Weltwirtschaft genährt wurde. Was in allen westeuropäischen Staaten als Vertrauenskrise gegenüber der politischen Elite auf den Plan trat, entwickelte sich in Bezug auf die EU/EG zu einer „Existenzkrise, die den Grundbestand der europäischen Integration in Frage stellte“ (Deppe 1993, 50). Der bis dahin vorausgesetzte „passive public consensus“ (Shackleton 1997, 69) hatte der Frage platzgemacht, „whether the existing institutional framework as a whole can provide an adequate system of governance for the European Union“ (Shackleton 1997, 69). Deutlichste Zeichen dafür waren das Scheitern des Vertragsreferendums in Dänemark im Sommer 1992 sowie die nur haarscharfe Mehrheit in der Volksabstimmung in Frankreich. Die Untersuchungen des Eurobarometers konstatierten seit dem Herbst 1991 eine „rückläufige Tendenz in der Zustimmung zur Europäischen Gemeinschaft“ (Eurobarometer 39, Juni 1993, i) – die allgemeine Zustimmung zu Europa erlebt seit ihrem Höchststand im Jahr 1991 mit 72% einen rapiden Abfall: Im Jahr 1994 lag sie nur noch bei 54% der Befragten (Eurobarometer 41, Juli 1994, i). Bis zum Ende des Untersuchungszeitraumes im Jahr 2003 sank sie (mit Schwankungen) noch weiter auf 43% (Eurobarometer 59, Juli 2003, 55). Auch das Vertrauen in die demokratische Qualität der Union

¹⁰⁰ Dies ist vor allem im Zusammenhang nationalstaatlicher politisch-kultureller Prägungen von Bedeutung, die eine größere Ideenheterogenität im Gremium hervorrufen, als das in einer Kommission voll altgedienter Europäer der Fall wäre.

und die Gemeinschaftsinstitutionen stehen mit knapp 50% seit Jahren auf einem bedenklichen Niveau¹⁰¹.

Besondere Intensität erreichte die Ablehnung des supranationalen administrativen Apparats: Der „Anti-Maastricht-Populismus verbindet sich allenthalben mit Aggressionen gegen die vorgebliche Übermacht der Brüsseler EG-Bürokratie“ (Deppe 1993, 45). Entsprechend groß war der Druck, den die öffentliche Meinung auf die Entscheidungseliten der europäischen Ebene in Bezug auf eine Verbesserung der Strukturen hinsichtlich Bürgernähe und Transparenz ausübte. Der Entzug öffentlicher Unterstützung, dem sich das Projekt Europa seit Anfang der 90er Jahre ausgesetzt sah, machte die Notwendigkeit deutlich „to move from a system essentially concerned with the administration of things to one concerned with the governance of people“ (Shackleton 1997, 70). Auf diese Weise öffnete die Abschwächung des gesellschaftlichen Grundkonsenses pro Europa den Weg für *policy change* auf dem Gebiet europäischen Regierens und Verwaltens.

1.3.3 Einfluss aus anderen Subsystemen: Die Verwaltungsreform der Kommission

Große Bedeutung kommt einem weiteren Prozess zu, der sich Mitte der 90er Jahre abzeichnen begann. Mit der Implementierung des Binnenmarkt-Programms, der Initiierung der Wirtschafts- und Währungsunion in Maastricht sowie der Aussicht auf eine große Erweiterungswelle nach Mittel- und Osteuropa und dem damit einhergehenden Anstieg der Kommissionsaufgaben wurde eine Überprüfung und Reform der Arbeitsweise des größten Verwaltungsorgans der Union immer dringlicher¹⁰². Erste Ansätze dazu traten schon in den 1970ern auf den Plan, von denen der bekannteste Vorstoß der sogenannte Spierenburg-Report von 1979 war. Obwohl diese wie andere Untersuchungen der Kommission tiefgreifende Mängel vorwarfen, zeigte das größte Verwaltungsorgan der Gemeinschaften aufgrund seiner strukturellen und kulturellen Besonderheiten zähen Widerstand gegen jeden Veränderungsimpuls (vgl. Stevens/Stevens 2000, 180ff.). Diese organisatorische Trägheit entwickelte sich zum Problem, da „the Commission's management responsibilities had increased substantially since the early 1990s“ (Derks 2001, 347), ohne dass die ihr zugeteilten Ressourcen in gleichem Maße gestiegen wären: „[T]he Commission is extremely resource-poor given its responsibilities“ (Peterson 1999, 49)¹⁰³. Experten mahnten über die Jahre ein massives „management deficit“ (Metcafele 2001, 420) an, welches das Legitimitätsdefizit der Gemeinschaft nach innen und außen bedenklich verstärkte. Solange aber mit Jacques Delors ein starker Präsident der Institution vorstand, der aus persönlicher Vorliebe den politischen Aufgaben der Kommission weit mehr Beachtung schenkte als der Verwaltung, blieb dieses Problem vernachlässigt (vgl. Cini 1996, 191ff., Peterson 1999, 51ff.)¹⁰⁴. Erst mit der Einsetzung der neuen Kommission unter Jacques Santer im Jahr 1995 erhielt es politische Präsenz: „[T]he organisation

¹⁰¹ Im Jahr 2003 bekundeten nur 44% der Befragten Vertrauen in die EU (Eurobarometer 59, 3).

¹⁰² „Von einer Institution für Beratungen und Vorschläge hat sie [die Kommission, C.S.] sich zu einer Durchführungsinstitution gewandelt“ (1. Sachverständigen-Bericht 1999, 133).

¹⁰³ Diese finanzielle und personelle Unterversorgung zeigt sich in einer nicht zu vernachlässigenden Frustration des Beamtenstabs. Diese „Überlastung des Personals“ (Abschrift des Telefon-Interviews mit Claus Giering, 23.8.2005) steht den eigentlichen Zielvorstellungen des *policy core* der Kommissionsverwaltung entgegen und verstärkt noch den materiellen Impuls der Ressourcenverteidigung.

¹⁰⁴ Es muss allerdings angemerkt werden, dass David Williamson als Generalsekretär der Kommission schon unter Delors erste, allerdings nur nach innen gerichtete Schritte unternahm, die interne Kommunikation zu verbessern sowie straffere Betrugsbekämpfungsmechanismen einzuführen, wobei er allerdings auf Widerstand aus den einzelnen Generaldirektionen stieß (vgl. Kassim 2004, 59f.).

of 'the house' became a central concern at the top of the Commission, in a way that would have been unimaginable during the Delors era" (Peterson 1999, 57). Dazu kam der Reformdruck, den die allenthalben in Europa sowie weltweit durchgeführten und von der Union geförderten Verwaltungsreformen auch auf die supranationale Ebene ausübten: „[T]he Commission could hardly oppose reform of its own organization when all member states were conducting some kind of public management reform and when it was pressing the governments of the candidate countries of central and eastern Europe to bring their administrations up to standard" (Metcalfe 2001, 417). Die ersten Ansätze zur Verwaltungsreform spiegelten in ihrer Zielsetzung die Grundhaltung der Kommission gegenüber dem Konzept Guter Verwaltung wider: Das Reformkonzept war vor allem auf eine Strategie der Effizienzsteigerung ausgerichtet und vernachlässigt die Dimension des Individualschutzes. Damit konzentrierte sie sich auf die Outputlegitimierung Guten Verwaltens – was auch in der Wahl der federführenden Kommissaren Liikanen (Haushalt) und Gradin (Finanzkontrolle) zu Tage trat. Die Programme SEM 2000 (*Sound and Efficient Management*; ab 1995)¹⁰⁵ und MAP 2000 (*Modernisation and Personnel Policy*; ab 1997)¹⁰⁶ verfolgten Ziele wie Dezentralisierung, Vereinfachung der Abläufe, Rationalisierung und klarere Vernetzungsstrukturen (vgl. Stevens/Stevens 2000, 187-192). Parallel startete die Kommission ein Screening-Projekt (DECODE – *Désigner la Commission de demain*), das Aufschluss über die Arbeitsweise der Institution geben sollte. Die Ergebnisse wurden 1999 veröffentlicht (Europäische Kommission 1999d). Zu weiteren Reformschritten auf der Basis der neuen Erkenntnisse sollte es unter der Santer-Kommission nicht mehr kommen – sie fiel einem politischen Erdbeben zum Opfer, das die Frage Guter Verwaltung auf europäischer Ebene noch weiter ins Zentrum politischer – und auch öffentlicher – Aufmerksamkeit rückte.

Schon im Dezember 1998 hatte der Kommissionsangestellte Paul Van Buitenen dem EP einen Hinweis über unlautere Vorgänge in der Verwaltung der Kommission zukommen lassen. Der im Januar 1999 einberufene Ausschuss unabhängiger Sachverständiger, der die Anschuldigungen untersuchte, veröffentlichte im März seinen ersten Bericht¹⁰⁷. Das Dokument prangerte Betrug, Miss- und Vetternwirtschaft auf allen Ebenen der Unionsverwaltung an (vgl. Craig 2000, 98-108) und bewirkte innerhalb weniger Stunden den geschlossenen Rücktritt der Santer-Kommission. Das große mediale Aufsehen und der zusätzlich Ansehensverlust in der Bevölkerung, der mit dem *Santer-Schock* einherging, zwangen die Folgekommission unter Präsident Romano Prodi, die Verwaltungsreform verstärkt und öffentlichkeitswirksam fortzusetzen. Symbolischer Ausdruck hierfür war die Gründung der *Task Force for Administrative Reform*¹⁰⁸ (TFAR) unter Vorsitz des Vizepräsidenten der Kommission Neil Kinnock. „Outwardly, the fall of the Santer Commission seemed to transform the political climate from 'reform impossible' to 'reform inevitable'" (Metcalfe 2001, 417). Ziel der Prodi-Kommission war es von Beginn an, „to transform the Commission into a modern, efficient administration" (Prodi 1999a). Doch wie schon in den Jahren zuvor muss die

¹⁰⁵ SEM 2000: Vgl. z.B. SEC(98)760 final 1995.

¹⁰⁶ MAP 2000: Vgl. Draft memorandum from Mr. Liikanen in agreement with the President: GD IX, DOC.IX/486/97.

¹⁰⁷ Im Folgenden: ‚1. Sachverständigenbericht‘ (EP 1999a). Im September 1999 veröffentlichte der Sachverständigenausschuss einen weiteren Bericht (‚2. Sachverständigenbericht‘: EP 1999b), der konkrete Lösungsvorschläge für die beanstandeten Missstände anbot.

¹⁰⁸ Vgl. Mission Statement vom 20. Oktober 1999 (Europäische Kommission 1999e).

Frage nach der Ausgestaltung dieser Ziele gestellt werden. Eine inhaltliche Analyse der Strategiepapiere sowie der beiden zentralen Weißbücher *Die Reform der Kommission* (Europäische Kommission 2000) und *Europäisches Regieren* (Europäische Kommission 2001) bestätigt die vorgenommene Einschätzung des *belief system*: Beide stellen die Effizienz-Rationale in den Vordergrund und befördern Bürgerpartizipation beinahe ausschließlich im Rahmen der Politikgestaltungsaufgaben der Kommission¹⁰⁹. Dementsprechend bleibt die Kommission in ihrem Reformprojekt selbstreferenziell. Die Vorschläge beschäftigen sich im Schwerpunkt mit den der Kommission ursprünglich zugedachten Kompetenzen und vernachlässigen den über die Jahrzehnte entstandenen Stau in den Verwaltungsaufgaben¹¹⁰. Dennoch bleibt festzuhalten, dass der Santer-Schock, gerade in Zusammenschau mit der Legitimitätskrise der Europäischen Union, einen enormen Druck auf die Verwaltungsorgane der Gemeinschaft ausübte, sich ständig rhetorisch wie im Verhalten von vergangenen Vergehen abzuheben. Der Ombudsman-Koalition wurde damit ein starkes Druckmittel in die Hand gelegt.

Die Darstellung der Ansätze zu einer internen Reform der Organisationsstruktur der Kommission soll verdeutlichen, dass im Subsystem Europäischer Verwaltung im Rahmen des Untersuchungszeitraums ein Wandel in der Wahrnehmung stattgefunden hat. Das Thema Verwaltungsreform rückte – unterstützt durch den vom Santer-Schock ausgelösten Druck – auf die vorderen Plätze der politischen Agenda. Das notwendige Überdenken europäischer Verwaltungspraxis im Ganzen, die Überprüfung nationalstaatlicher Reformverfahren und die Implementierung neuer, am NPM orientierter Verfahren, nahm selbstverständlich Einfluss auf das in das Subsystem eingebettete Problemfeld der *Good Administration*.

2. Fallbeispiel 1 – Das Recht auf Zugang zu Unionsdokumenten

2.1 Implikationen der Fallauswahl: Inhaltliche Bestimmung

Thematischer Bezugsrahmen der ersten Falluntersuchung soll eines derjenigen Themen sein, das seit Anfang der 90er Jahre den Stellenwert eines Schlüsselbegriff in den Reformbestrebungen und der Öffentlichkeitsarbeit der EU-Institutionen einnimmt – das Transparenzprinzip. Der Wille, die „Gemeinschaft transparenter [zu] gestalten“¹¹¹, bestimmt seit der Verabschiedung des Vertrags von Maastricht sowie, verstärkt, seit der Ablehnung des Vertragswerk im dänischen Referendum die öffentliche Selbstdarstellung der um die Gewissheit gesellschaftlicher Unterstützung beraubten supranationalen Akteure: „Increasing awareness of the importance of transparency and openness has emerged as a type of *leitmotiv*, that at the very least is present in the 'high politics' rhetoric“ (Curtin 2000, 9).

Nun ist Transparenz ein vages Konzept, ein „umbrella term“ (Tomkins 2000, 219), „[that] must include a wide range of mechanisms enabling participation of citizens in the policy process by

¹⁰⁹ Im Weißbuch *Reform der Kommission* finden sich kaum Spuren dieses Auftrags, in *Europäisches Regieren* praktisch keine.

¹¹⁰ So grenzen beide Weißbücher z.B. die Ausweitung des Dritten Pfeilers, Justiz und Inneres, die zu einem beachtlichen und dringend regelungsbedürftigen Anwachsen administrativer Aufgaben geführt hat, vollständig aus (vgl. Curtin 2001, 4ff.).

¹¹¹ Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat von Birmingham (DOC/92/6, 16.10.1992).

means of an effective access to the process and voice within it“ (Verhoeven 2000, 5)¹¹². Einen wichtigen Teil dieses Konzepts stellt das Recht der Bürger auf Zugang zu denjenigen Unterlagen öffentlicher Einrichtungen dar, die den Entscheidungsfindungs- und Durchsetzungsprozess dokumentieren. Dieses Recht, das in einem transparenten Verwaltungssystem die Informationspolitik der Organe ergänzt, stellt einen der Pfeiler repräsentativer Demokratie dar (vgl. Harden 2001, 184f.). Schließlich begründet die weitestmögliche Zugänglichkeit von Information über das Regierungshandeln neben anderen Grundrechten wie Meinungs-, Presse- oder Versammlungsfreiheit den Kontrollaspekt, der dem Bürger die Überwachung der von ihm eingesetzten Repräsentanten erlaubt. Daneben wird dem Recht auf Dokumentenzugang eine eindämmende Wirkung auf Korruption und Leistungsschwäche in Verwaltungsapparaten nachgesagt: „[I]f public officials know that they may be subjected to outside scrutiny, they will carry out their work in a more *efficient* manner than otherwise“ (Curtin 2000, 8)¹¹³. Um wirksam zu sein, muss ein solches Recht so universal wie möglich gehalten werden¹¹⁴. Dennoch werden in jedem Rechtsstaat Ausnahmen zum Recht auf Dokumentenzugang nötig sein, um z.B. die Privatsphäre Dritter, Betriebsgeheimnisse, Sicherheits- und Verteidigungsinformationen oder laufende rechtliche Untersuchungen zu schützen. Auch ist jeder Verwaltung in der frühen Vorbereitungsphase der notwendige „Raum zum Überlegen“ (2. Sachverständigenbericht, 280 - *space to think*) unabhängig von den Augen und Ohren der Öffentlichkeit einzuräumen, der die unvoreingenommene Entwicklung von ersten Vorschlägen und die Suche nach Argumenten erlaubt. Wo die Grenze zwischen internen Vorarbeiten und der Öffentlichkeit zugänglichen Beratungen gezogen wird, lässt schon Schlüsse auf die dem Recht auf Dokumentenzugang eingeräumte Bedeutung zu¹¹⁵.

Die Bedeutung der Zugänglichkeit öffentlicher Dokumente für die Qualität des Regierens und Verwaltens ist international anerkannt. Ihre tiefste Verwurzelung findet sie in den nordischen Staatsmodellen, wo sie traditionell Verfassungsrang besitzt und teilweise, wie in Schweden, mit dem Recht auf Presse- und Informationsfreiheit verknüpft ist¹¹⁶. Der Europarat hat schon in den 80er Jahren darauf hingewiesen, dass „access to information by the public is likely to strengthen confidence of the public in the administration“¹¹⁷. Auf europäischer Ebene erlangte das Zugangsrecht mit der Einführung des Konzepts der Unionsbürgerschaft dringliche Bedeutung. Die Aner-

¹¹² Die unterschiedlichen Aspekte des Transparenzprinzips lassen sich in *access* (Bottom-up: Zugang zu Information; Teilnahme am Entscheidungsprozess; Anhörung etc.) und *communication* (Top-down: Informationsstrategien der Einrichtungen; Verständlichkeit, Kohärenz und Begründung von Rechtstexten etc.) fassen. Ausführlich dazu: Héritier 2003, 821ff.

¹¹³ Daneben zwingt das Führen öffentlicher Dokumentenregister die Verwaltung zu einem übersichtlichen und aktuellen Archivierungssystem.

¹¹⁴ Weit ausgelegt ist es z.B. gekennzeichnet durch die Unabhängigkeit von persönlicher Betroffenheit und unterscheidet sich darin von anderen prozessualen Schutzrechten wie dem Recht auf Verteidigung (und der damit verbundenen Einsicht in die fallbezogenen Unterlagen) und dem Recht auf Kenntnis der eigenen Akte.

¹¹⁵ Im schwedischen System endet dieser voröffentliche Raum mit der Kommunikation der Vorschläge an andere Einheiten – die Öffentlichkeit erhält Zugangsrecht zu einem Dokument, sobald es z.B. die Grenze zwischen zwei Ministerien überschreitet (vgl. Söderman 2000b).

¹¹⁶ Vgl. Art. 12 der Verfassung der Republik Finnland; *Freedom of Press Act*, Schweden: http://www.riksdagen.se/templates/R_Page_6357.aspx, 27.08.2005. Für einen Überblick über die Gesetzgebung der EU-Mitgliedstaaten zum Recht auf Dokumentenzugang vgl. Riemann 2004, 23ff.; EIPA 2000.

¹¹⁷ Recommendation No. 854 (1979) of the Assembly; Recommendation No. R (81)19 of the Committee of Ministers on access to information held by public authorities; Angesichts zunehmend zahlreicher nationalstaatlicher Initiativen in Richtung eines Dokumentenzugangsrechts dehnte auch der Europarat sein Engagement mit der Expertengruppe (DH-S-AC) *Access to Official Information* aus.: http://www.coe.int/T/E/Human_rights/cddh/2_Theme_files/02_Public_Documents/default.asp#TopOfPage, 27.08.2005. Recommendation Rec(2002)2 of the Committee of Ministers; *Guide: Access to official Documents* (Juni 2004: http://www.coe.int/t/e/integrated_projects/democracy/DocAccess_Guide_en.pdf, 27.08.2005).

kennung der Angehörigen der Mitgliedstaaten als Bürger bringt für die Europäische Union die Verpflichtung mit sich, Verantwortlichkeit im Sinne eines demokratischen Systems zu übernehmen. Denn „[t]he right to call public institutions to account is a fundamental part of citizenship” (Harden 2001, 165). Diese Ansicht sowie das mit ihr verknüpfte Recht auf Zugang zu öffentlichen Dokumenten vertrat der EO seit seinem Amtsantritt. Auch das Europäische Parlament, als Organ durch das Prinzip parlamentarischer Öffentlichkeit dem Transparenzgedanken verbunden, unterstützte seit langem die größere Öffentlichkeit supranationaler Verwaltungsverfahren¹¹⁸.

Die Untersuchung der Entwicklung eines Rechts auf Dokumentenzugang auf europäischer Ebene ist von großer Aussagekraft für das Subsystem Gute Verwaltung. Es handelt sich beim Dokumentenzugang um ein vom Bürger her betrachtetes Verfahrens- und Informationsrecht, um die greifbarste Umsetzung des Transparenzprinzips in einem Verwaltungssystem. Für den administrativen Apparat ergeben sich aus der öffentlichen Verpflichtung zu einem Dokumentenzugangsrecht neben der Einschränkung interner Autonomie auch erhebliche Kosten durch die Prüfung aller Dokumente auf ihre Vertraulichkeit hin, die Archivierung, Bereitstellung und begründete Ablehnung von Unterlagen. Verwaltungsstäbe selbst tendieren deshalb traditionell eher zur Geheimhaltung interner Abläufe. Im administrativen System der EU, das stark auf der neofunktionalistischen Wertschätzung von Experten beruht, ist diese Neigung besonders ausgeprägt. Inwieweit eine Verwaltung zum Wohle des Bürgers das Zugangsrecht auch in Bereichen einräumt, in denen eine Geheimhaltung interner Vorgänge in ihrem Interesse läge, inwieweit der Zugang zu Dokumenten als Grundrecht oder nur als großzügig eingeräumtes Angebot verwirklicht ist, lässt Schlüsse über die der Verwaltungskultur zugrundeliegende Einstellung gegenüber der GA-Norm Offenheit zu.

Da alle Organe und Einrichtungen der Union in gleicher Weise über Dokumente verfügen, betrifft das Fallbeispiel alle administrativen Apparate gleichermaßen. Schließlich erlaubt die Untersuchung des Dokumentenzugangs eine klare Operationalisierung anhand zentraler Fragen: Gibt es öffentliche Regelungen zum Zugangsrecht? Auf welcher Stufe der Normenhierarchie sind sie angesiedelt? Welche Ausnahmen bestehen zum allgemeinen Recht? Wie werden die Regelungen angewandt? Von großer Bedeutung ist zudem, wie gut die Bürger über die zugänglichen Dokumentenkategorien informiert sind (z.B. in Form eines öffentlichen Registers), ebenso wie die Existenz geeigneter Mechanismen, auf die Bürger in unkomplizierter Weise zurückgreifen können, wenn sie unzufrieden sind. All diese Punkte werden helfen, die Entwicklung der supranationalen Regelungen zum Dokumentenzugang einzuschätzen.

2.2 Die Ausgangssituation im Jahr 1995

Zu Beginn des Untersuchungszeitraums im September 1995 gab es schon eine erste Umsetzung eines Rechts auf Dokumentenzugang auf supranationaler Ebene. Grundlage dafür bildete der Vertrag von Maastricht, der neben der Unionsbürgerschaft auch in der Erklärung Nr. 17¹¹⁹ eine

¹¹⁸ Vgl. Resolution 1984: Entschließung zur Öffentlichkeit der Gemeinschaftsverfahren, **AB C-172/176**.

¹¹⁹ „Die Konferenz ist der Auffassung, daß die Transparenz des Beschlußverfahrens den demokratischen Charakter der Organe und das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Verwaltung stärkt. Die Konferenz empfiehlt daher, daß die Kommission dem Rat spätestens 1993 einen Bericht über Maßnahmen vorlegt, mit denen die den Organen vorliegenden Informationen der Öffentlichkeit

rechtlich nicht bindende Aufforderung an die Gemeinschaftsorgane enthielt, das Recht auf Zugang zu öffentlichen Dokumenten auf Unionsebene einzuführen. Angestoßen wurde die Erklärung durch dänische Delegation (vgl. Laursen/Vanhoonacker 1992, 68), die Wissenschaft versteht sie als Versuch „[to] sugarcoat the pill of accession which the Scandinavian countries were about to be enticed into swallowing“ (Tomkins 2000, 222). Wachgerüttelt durch das dänische Nein zur Vertragsratifizierung, dem eine intensive nationale Debatte über das Thema Transparenz vorausging (vgl. Hautala/Kaufmann 2001), bestärkten die Regierungschefs auf den Gipfeltreffen von Kopenhagen, Birmingham und Edinburgh in den Jahren 1992/1993 das Ziel der „Schaffung einer offeneren und transparenteren Gemeinschaft“ (Rat 1993, 23).

Nach Vorarbeiten der Kommission in Form von Berichten über die Umsetzung des Dokumentenzugangsrechts in den Mitgliedstaaten und Vorschlägen über die mögliche Umsetzung des Rechts auf europäischer Ebene¹²⁰ veröffentlichten Rat und Kommission im Dezember 1993 einen „Verhaltenskodex über den Zugang der Öffentlichkeit zu Kommissions- und Ratsdokumenten“ (Europäische Kommission/Rat 1993)¹²¹, der auf der Basis der internen Regelungsbefugnisse der Organe in Form zweier Beschlüsse in Kraft trat¹²². Dieser legt den „möglichst umfassenden Zugang zu den Dokumenten der Kommission und des Rates“ (Art.1) fest, wobei Dokument „jedes im Besitz [der Organe] befindliche Schriftstück“ bezeichnet. Dies bedeutet konkret, dass auf Anfrage keine neuen Dokumente zusammengestellt werden. Dabei wird das universelle Zugangsrecht schon in einem ersten Schritt durch die als Urheberschaftsregel bekannt gewordene Einschränkung in Artikel 2 beschnitten: Zugänglich sind nach dem Kodex von 1993 nur Dokumente, die auch von den Organen selbst verfasst wurden, was die Masse der mitgliedstaatlichen Dokumente ausschließt und große Grauzonen öffnet. Eine weitere Hintertür räumen sich die Organe im Fall von „Mehrfachanträgen und/oder Anträgen, die umfangreiche Dokumente betreffen“ (Art. 2) ein; in diesem Fall behalten sie sich die Suche nach einer „angemessenen Lösung“ vor. Die Anfrage nach Dokumenten muss schriftlich und präzise (d.h. mit Referenznummer des Dokuments) erfolgen und wird innerhalb einer Monatsfrist beantwortet. Die Ausnahmen zum Zugangsrecht sind in Artikel 4 festgelegt¹²³, jede Absage muss anhand der Ausnahmen begründet werden. Besonderes Augenmerk ist dabei auf Ausnahme 5 zu richten, mit der sich die Organe ihren *space to think* garantieren. Die Auslegung dieser Ausnahme ist, mehr als in den anderen Fällen, Ermessenssache und damit anfällig für Überdehnung. Im Fall einer Ablehnung kann der Antragsteller in einem Zweit Antrag um die Überprüfung seines Anliegens bitten. Sollte eine neuerliche Absage erfolgen, so wird der Antragsteller auf die möglichen Rechtsmittel sowie die mögliche Beschwerde beim Ombudsman hingewiesen.

besser zugänglich gemacht werden sollen.“

¹²⁰ 'Public access to the institution's documents' (AB 1993 C156/5); 'Increased Transparency in the work of the Commission' (AB 1993 C63/8); 'Transparenz in der Gemeinschaft' (AB 1993 C166/4).

¹²¹ Im Anschluss: ‚Zugangskodex‘.

¹²² Kommission: AB 1994 L46/58, Rat: AB 1993 L340/43.

¹²³ (1) Schutz des öffentlichen Interesses (öffentliche Sicherheit, internationale Beziehungen, Währungsstabilität, Rechtspflege, Inspektionstätigkeiten); (2) Schutz des einzelnen und der Privatsphäre; (3) Schutz des Geschäfts- und Industriegeheimnisses; Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft; (4) die Wahrung der Vertraulichkeit, wenn dies von der natürlichen oder juristischen Person, die die Informationen zur Verfügung gestellt hat, beantragt wurde oder aufgrund der Rechtsvorschriften des Mitgliedstaats, der die Informationen bereitgestellt hat, erforderlich ist; (5) Schutz des Interesses des Organs in bezug auf die Geheimhaltung seiner Beratungen.

Diese erstmalige rechtliche Verankerung eines Dokumentenzugangsrechts auf europäischer Ebene ist zweifellos als Fortschritt zu werten, der durch die ersten Bemühungen der für mehr Offenheit eintretenden Mitgliedstaaten und des EP angestoßen wurde und Rückenwind durch die Post-Maastricht-Krise der Union erfuhr. Dennoch gibt es einige Kritikpunkte an Form und Ausmaß der Umsetzung, anhand derer Schlüsse über die zugrundeliegenden Überzeugungen von Kommission und Rat gezogen werden können. Die Verankerung auf der Ebene interner Organbestimmungen hat Beanstandung z.B. durch die niederländische Regierung ausgelöst, welche die Forderung nach einer normenhierarchisch höheren Verankerung des Dokumentenzugangsrechts in einer Klage gegen den Rat vor den EuGH brachte¹²⁴. Auch wenn der Urteilspruch dem Rat Recht gab, so stellte die Entscheidungsbegründung doch eine wichtige Grundlage für die Bemühungen der Ombudsman-Koalition um mehr Offenheit im europäischen Verwaltungssystem dar, da das Urteil die rechtliche Gültigkeit der Organbeschlüsse bestätigte.

Zudem enthält der Verhaltenskodex keine Vorschriften für ein öffentlich geführtes Register, was die Forderung, beantragte Dokumente präzise zu benennen, erheblich erschwert. Wirkt doch das Zugangsrecht in dieser Form nur in Bezug auf Schriftstücke, von deren Existenz man weiß¹²⁵. Zudem sind die Zugangsregeln, so wie sie auf supranationaler Ebene zu Beginn des Untersuchungszeitraums anzutreffen sind, auf nur zwei Organe der Union begrenzt und decken damit nur einen Teil der Dokumente von öffentlichem Interesse ab¹²⁶. Bis zum Beginn der Untersuchungsperiode im September 1995 war das im Verhaltenskodex niedergelegte System zum Dokumentenzugang gut etabliert, und durch ein erstes Gerichtsverfahren vor dem GHI gegen den Rat überprüft¹²⁷.

2.3 Das Fallbeispiel Zugang zu Dokumenten auf EU-Ebene

2.3.1 Die Ombudsmankoalition

Mitte der 1990er Jahre formierte sich eine konsistente Gruppe an Akteuren, die sich aktiv und auf einander abgestimmt für die Umsetzung größerer Transparenz im System der Europäischen Union einsetzte. Zentrales Ziel war dabei der Kampf um ein weitestmöglich angewandtes Recht auf Zugang zu Unionsdokumenten. Neben der Institutionalisierung des EO waren noch zwei weitere Punkte zentral. Zum Einen traten mit Finnland und Schweden im Jahr 1995 zwei Staaten mit traditionell sehr weitreichenden Zugangsrechten der Union bei. Beide Regierungen setzten sich vom ersten Jahr an aktiv für mehr Transparenz ein und unterstützten damit die Regierungen der Niederlande und Dänemarks, die seit Anfang der 1990er Jahre auf dem Gebiet aktiv waren¹²⁸.

¹²⁴ Rs. *Niederlande v Rat* (1996), C-58-94. Die niederländische Regierung wurde dabei vom EP unterstützt.

¹²⁵ Die Schwierigkeit, Referenznummern interner Dokumente ohne ein entsprechendes Register ausfindig zu machen, zeigte sich auch im Rahmen dieser Arbeit, deren Umsetzung angesichts der auch heute noch mangelhaften öffentlichen Auflistung immer wieder an ihre Grenzen stieß.

¹²⁶ Damit steht die Rechtslage im Kontrast zu Artikel 3, EU-Vertrag: „Die Union verfügt über einen einheitlichen institutionellen Rahmen, der die Kohärenz und Kontinuität der Maßnahmen zur Erreichung ihrer Ziele [...] sicherstellt.“

¹²⁷ Rs. *John Carvel / Guardian Newspaper v Rat* T-194/94. Die Klage wurde von den Regierungen Dänemarks und der Niederlande unterstützt. Das Urteil verpflichtet die Organe im Fall von Ausnahme 5 (*space to think*) eine Abwägung des Organinteresses gegen das Interesse der Öffentlichkeit auf die jeweilige Information vorzunehmen (*Balancing-Test*).

¹²⁸ Anfang der 90er Jahre waren diese beiden Länder die einzigen Mitgliedstaaten in der EU der 12 mit nationaler Gesetzgebung zum Dokumentenzugang. Mit dem Regierungswechsel in Großbritannien machte sich auch die dortige Regierung an den Entwurf nationaler Gesetze und zeigte sich, wie auch die irische Regierung, der Ombudsman-Koalition gegenüber freundlicher eingestellt (vgl. Abschrift des Telefoninterviews mit Helena Jäderblom, 30.8.2005).

Wenn damit auch keine Mehrheit im Rat garantiert war, so bekam die Ombudsman-Koalition in diesem wichtigen Punkt zumindest größeres Gewicht. Zum anderen formierte sich im Jahr 1994 anlässlich des Falls *Carvel v Rat* vor dem GHI ein zivilgesellschaftliches Netzwerk um den britischen Journalisten Tony Bunyan als Leiter der NGO *Statewatch* und Wissenschaftler wie Steve Peers und Deirdre M. Curtin, das sich massiv für eine Ausweitung des europäischen Rechts auf Dokumentenzugang einsetzte¹²⁹. Die Akteure nützten dabei alle ihnen zur Verfügung stehenden Mittel der Einflussnahme, sensibilisierten die mediale Diskussion für das Thema, entwickelten Änderungsvorschläge, brachten sich in Reformdiskussionen ein und testeten das bestehende System durch zahlreiche Anfragen und wiederholte Beschwerden beim EO, sollte (wie häufig der Fall war) der Dokumentenzugang durch die Organe verweigert werden. Bunyan schreibt 2002 rückblickend:

The civil society network of lawyers, journalists and academics had been working together for many years. The network came together during the John Carvel (Guardian) court case early in 1994 and kept in regular touch thereafter, exchanging documents and views, speaking at conferences and making interventions. This network [...] was, in short, highly knowledgeable and experienced and sensitive to every new nuance in the drafts that were produced.
Bunyan 2002, 5/7

Schließlich wurde die Koalition unterstützt durch das EP, das in seiner parlamentarischen Tradition dem Transparenzkonzept „quite radically“ (Abschrift des Telefoninterviews mit Helena Jäderblom, 30.8.2005) verpflichtet ist. Auch wenn die verschiedenen Fraktionen sich unterschiedlich stark für eine Ausweitung des Zugangsrechts engagierten¹³⁰, so kann man doch von generellem Beistand sprechen¹³¹. Die Kooperation des EP wurde zusätzlich gestärkt von einigen Parlamentariern, die sich persönlich für mehr Transparenz im europäischen System stark machten. Als eindruckvollstes Beispiel ist hier Heidi Hautala – finnische MEP (Grüne Fraktion) und nach eigener Aussage „eine fanatische Transparenzaktivistin“ (EP-Plenardebatte, 02.05.2001) – zu nennen, die mit ihrer Klage gegen den Rat vor den europäischen Gerichtshöfen einen großen Beitrag zur Ausweitung des Zugangsrechts im europäischen Verwaltungssystem leistete¹³². Jacob Söderman als EO hat selbst Transparenz und den Zugang zu Unionsdokumenten (vgl. Söderman 1997, 1) stets eine herausragende Position auf seiner Agenda eingeräumt. Besonderes Augenmerk legte er dabei in einem ersten Schritt auf die Begriffsklärung transparenter Verwaltungspraxis¹³³ und auf die Verbindung von transparenter und effizienter Administration:

Meine Berufserfahrung sagt mir, daß es in einer transparenten Verwaltung kaum zu Fällen von Betrug und Korruption kommt, und daß solche sehr leicht aufzudecken sind. Andererseits schafft eine geschlossene Verwaltung, in der geheime Treffen stattfinden und Dokumente und Akten geheimgehalten werden, genau den trüben Rahmen, in dem Betrug und Korruption gedeihen.
Söderman 1999b, 1

¹²⁹ Die Website <http://www.statewatch.org/secreteurope.html> (27.08.2005) veröffentlicht seit diesem Zeitpunkt eine umfassende und kritische Darstellung der Entwicklung des Dokumentenzugangsrechts auf europäischer Ebene.

¹³⁰ Die *Fraktion der Grünen / Freie Europäische Allianz* sowie die *Fraktion der Allianz der Liberalen und Demokraten für Europa* zeigten verstärktes Engagement für das Thema (vgl. z.B. Plenardebatten 12.11.2001, 12.12.2001).

¹³¹ Bignami interpretiert das Eintreten des EP für das Zugangsrecht zu Dokumenten, hilfreich auch für MEPs, als Eigeninteresse: „Knowing what was happening in the Commission or the Council, was a means of expanding Parliament's influence“ (Bignami 2003, 10) im Sinne einer *balance of power*.

¹³² Rs. *Heidi Hautala v Rat* T-14/98 und Rs. *Heidi Hautala v Rat* C-353/99.

¹³³ „An open administration means that citizens know what the administration is planning to do, what it is doing, and why it is doing it. Therefore the public administration should have a well-planned information policy, including use of modern technological methods such as the Internet. The citizens should also have the right of access to documents and information held by the administration, subject to justified exceptions stated in a law“ (Söderman 2002a, 1).

Für das Fallbeispiel Zugang zu Unionsdokumenten lässt sich also eine Ombudsman-Koalition festhalten, die aus einem sehr engagierten, informierten und koordinierten Kern aus EO, MEPs und einem zivilgesellschaftlichen Netzwerk besteht, der durch das EP als Ganzes sowie die nordischen Mitgliedstaaten in ihren Bemühungen unterstützt wird.

Da das Recht auf Zugang zu Unionsdokumenten einen Teilaspekt des Subsystems *Good Administration* darstellt, entsprechen *deep core* und *policy core* des *belief systems* der Ombudsman-Koalition den in Kapitel II.1.2 nachgezeichneten Überzeugungen, wobei der Punkt der Offenheit der Verfahren für Partizipation in diesem Themenbereich große Bedeutung einnimmt. Da die Umsetzung eines Zugangsrechts keine wesentlichen materiellen Vorteile für die Mitglieder mit sich bringt¹³⁴, bestätigt das Fallbeispiel die Einschätzung der Ombudsman-Koalition als *purposive AC*. Die *secondary aspects*, die sich allein auf das Teilgebiet der Transparenz und des Zugangs zu öffentlichen Dokumenten beziehen, speisen sich zwar aus unterschiedlichen Quellen, führen aber zu konsistenten Zielvorstellungen der einzelnen Akteure. EP wie EO folgen mit ihrer Unterstützung des Dokumentenzugangs der Verpflichtung ihrer institutionellen Rollen, was durch die nationale Prägung sowohl Jacob Södermans als auch einzelner MEPs nach transparenten Verwaltungsmodellen noch verstärkt wird. Die gleiche Antriebskraft steht hinter dem Engagement der Regierungen Schwedens, Dänemarks, Finnlands und der Niederlande. Die Mitglieder des zivilgesellschaftlichen Netzwerks vertreten zum Einen organisiert das Interesse der EU-Bürger im Verwaltungsprozess, zum Anderen folgen auch sie, als Wissenschaftler, Juristen und Journalisten, ihren professionellen Rollen, denen ein offenes Verwaltungssystem zugute kommt. Die Ombudsman-Koalition nimmt den Zugang der Bürger zu den öffentlichen Dokumenten der Union als Grundrecht wahr, dessen Ausführung demokratische Pflicht der einzelnen Institutionen ist. Damit ist „Transparenz in den Beziehungen zwischen den Bürgern und Institutionen der Union ein grundlegendes Erfordernis und keine großmütige Geste“ (Söderman 1999a, 1). Dementsprechend sind Ausnahmen zum Zugangsrecht ein notwendiges Übel und müssen so eingeschränkt wie möglich verfasst und ausgelegt werden. Eine Infrastruktur (z.B. übersichtliche Register) muss dem Bürger darüber hinaus die Orientierung vereinfachen sowie einen leichten Dokumentenzugriff ermöglichen.

2.3.2 Die Kommissionskoalition

Demgegenüber steht die Kommissionskoalition. Neben dem Verwaltungsstab der Kommission wie auch dem Kommissarsgremium sind in ihr zwei weitere einflussreiche Mitglieder vertreten. Zum Einen ist dies eine Reihe von Mitgliedstaaten, die zu Hause sowie auf EU-Ebene die Vertraulichkeit der Entscheidungsfindung einer transparenten Form des Regierens vorziehen. Tendenziell kann in der Union der 15 von einer Zunahme der Kabinetlogik von Norden nach Süden gesprochen werden, ein Gefälle, das auch in den Plenardebatten des EP Erwähnung findet¹³⁵. Aufschluss über die Einstellung der einzelnen Staaten zum Zugang der Bürger zu Unionsdokumenten gibt, neben der nationalstaatlichen Verwaltungstradition, auch das Stimmverhalten bei

¹³⁴ Für das EP als Halter großer Dokumentenmengen bringt eine Ausweitung des Zugangsrechts sogar zusätzliche Kosten mit sich.

¹³⁵ Vgl. 2.Beitrag Maji-Weggen, Plenardebatte vom 2.5.2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten.

Zweitenanträgen im Rat¹³⁶, das *Statewatch* in einem Überblick über das Jahr 2000 dokumentiert¹³⁷. Während Dänemark, Schweden und Finnland in über 50% der Fälle für eine Freigabe der verweigeren Dokumente stimmten, votierten 7 Mitgliedstaaten (Frankreich, Italien, Österreich, Portugal, Spanien, Belgien) in allen 33 Fällen dagegen, Deutschland und Griechenland stimmten nur ein einziges Mal zu. Die Auffassung, der Rat sei „not a public library“¹³⁸, wird somit von einer Mehrheit der mitgliedstaatlichen Vertreter unterstützt. Es ist allerdings von Bedeutung, festzuhalten, dass im intergouvernementalen Organ eine Kontroverse über das Thema bestand, in der auch die Minderheit langfristig Einfluss geltend machen konnte.

Zum Anderen findet die Kommissionskoalition Unterstützung im Verwaltungsstab des Rates, denn „the interest of the General Secretariat, the permanent full-time officials of the Council, are not necessarily the same as those of the Council of Ministers“ (Bunyan 2002, 5/1). Der Spaltung des intergouvernementalen Gremiums stand von Beginn an der geeinte Widerstand des administrativen Apparats gegen eine weitere Öffnung der internen Entscheidungsverfahren entgegen. Dass der Ministerrat auf Zweitantrag häufig Dokumente freigibt, die das Generalsekretariat zuvor verweigert hat, ist ein Beispiel für die restriktivere Haltung des Verwaltungsstabs des Rates. Derks konstatiert „a tradition of secretiveness“ (2001, 347), die der 2. Sachverständigenbericht bestätigte: Die administrativen Strukturen sowohl vom Rat als auch von der Kommission sind gekennzeichnet durch „mangelnde Offenheit in Angelegenheiten, in denen kein echter Grund für Vertraulichkeit existiert“ (EP 1999b, 279)¹³⁹.

Dass der Transparenz-Begriff dennoch die politische Rhetorik vor allem der Kommission in ihren Reformbemühungen dominiert, erscheint auf den ersten Blick paradox. Zum Einen ist dies natürlich dem öffentlichen Druck geschuldet, der nach Maastricht und verstärkt nach der Demission der Santer-Kommission auf dem Organ lastete – schließlich entlarvten die Berichte der unabhängigen Sachverständigen den Mangel an Transparenz als eine Hauptgeißel im Korruptionssumpf –, zum anderen steckt dahinter ein anderes Verständnis transparenter Entscheidungsprozesse. Im Reformprozess der Kommission wurde der Transparenzbegriff vor allem in zwei Kontexten eingesetzt: Erstens als Transparenz nach innen, als „self-regulatory approach“ (Curtin 2000, 12) im Sinne einer verbesserten Kommunikation zwischen den administrativen Einheiten (z.B. Generaldirektionen) des Organs. Zweitens als Transparenz im Sinne politischer Partizipation betroffener Parteien, z.B. durch die Miteinbeziehung von Zivilgesellschaft und Experten im Politikgestaltungsprozess. Zugang zu Dokumenten seitens interessierter, doch unbeteiligter Dritter stand nie weit oben auf der Agenda der Kommissionsreform.

Die eingeräumten Zugangsrechte verstand die Kommission von Beginn an als Teil ihrer Informationsstrategie und damit nicht als Grundrecht der Unionsbürger, sondern als Dienstleistung, die das Organ erbringt und über dessen Ausmaß es selbst entscheidet. Entsprechend weit war die Auslegung z.B. der Ausnahmeregelung, die dem Verwaltungsstab seinen *space to think* ein-

¹³⁶ Während der Erstantrag auf Dokumentenzugang vom Generalsekretariat des Rates bearbeitet wird, gelangt ein Zweitantrag zur Abstimmung in die terminlich nächste Ministerratsitzung, unabhängig von deren thematischer Ausrichtung.

¹³⁷ <http://www.statewatch.org/secret/confirmtable.htm>, 20.7.2005.

¹³⁸ Zitiert nach einem belgischen Regierungsvertreter; Financial Times London, 9.2.1998, S. 11.

¹³⁹ Kassim (2004, 58f.) führt die Praxis der geschlossenen Türen im Generalsekretariat der Kommission auf die Prägung durch den ersten Generalsekretär Emil Noel (1958-1987) zurück, der als „man of the corridors“ charakterisiert wird.

räumt. So hielt z.B. Loyola de Palacio, Vizepräsidentin der Kommission Prodi fest: „Obliging institutions to divulge internal notes, in many cases, would only cause confusion among citizens. Sometimes an increase in misinformation results from an excess of information” (zitiert nach Bunyan 2002, 7/2) – „in the Commission’s view [...] the interest in efficient decision-making is capable by its very nature of prevailing as a *matter of course* over the citizens’ interest in obtaining access to documents” (Curtin 2000, 20). Die *secondary aspects* der Koalitionskoalition im Fall des Zugang zu Unionsdokumenten sind demnach geprägt von einer Auffassung des Dokumentenzugangs als Zugeständnis der Verwaltung an den Bürger und nicht als demokratisches Grundrecht. Effiziente Abläufe werden in ihren Augen durch allzu weitgehende Offenlegung der Vorgänge, vor allem vor der finalen Beschlussfassung, eher gestört als gefördert. Ausnahmen sind kein notwendiges Übel, sondern gerade im Hinblick auf die Vertraulichkeit interner Abläufe hilfreicher Schutz vor öffentlichem Missverständnis und Kontroverse. In diesen Überzeugungen spiegelt sich der *policy core* der Koalition wider, der Expertenarbeit und Output-Legitimierung größere Wertschätzung entgegenbringt als der demokratischen Prozesslegitimierung durch transparente, für das Individuum nachvollziehbare Abläufe. Verstärkt wird diese Tendenz durch die materielle Ausrichtung der Koalition, deren Mitglieder Ressourcenschonung und Machterhalt verfolgen.

2.3.3 Theoretische Bewertung des Fallbeispiels

Damit ist für das Fallbeispiel des Rechts auf Zugang zu den öffentlichen Dokumenten der Union eine Bewertung nach den theoretischen Vorgaben des ACF möglich. An erster Stelle ist es wichtig, die Intensität des Konflikts zwischen den Koalitionen festzustellen sowie den Verlauf der Konfliktlinie nachzuziehen. Für das Subsystem Gute Verwaltung beinhaltet das vorliegende Fallbeispiel einen relativ starken Konflikt. Nicht nur stehen sich die *secondary aspects* der Koalitionen diametral gegenüber, auch *policy core beliefs* sind zentrale Konfliktpunkte im Hinblick auf die Verwirklichung des Dokumentenzugangs. Hinzu kommen die starken materiellen Interessen der Verwaltungsstäbe von Rat und Kommission sowie einiger an der Geheimhaltung ihrer Positionen interessierter Mitgliedstaaten. Damit lässt sich eine hohe Konfliktebene festhalten, was in Bezug auf Hypothese 1 für einen relativ starken *devil shift* spricht. Anhand von Hypothese 2, die Konflikten auf mittlerer Ebene günstige Voraussetzungen für koalitionenübergreifendes *Learning* konstatiert, lässt die beschriebene Konstellation zudem auf einen negativen Einfluss auf die Wahrscheinlichkeit von Politikwandel durch Lernprozesse schließen.

Ausgleichend könnte dabei die Tatsache wirken, dass es sich im Fall des Dokumentenzugangs um eine für das Subsystem gut quantifizierbare und bewertbare Frage handelt. Jahrzehnte- bis jahrhundertelange mitgliedstaatliche Traditionen sowie messbare Erfolge des realisierten Dokumentenzugangssystems z.B. in Form von Jahresstatistiken¹⁴⁰ verleihen der Argumentation eine weniger normative Prägung als in anderen Teilbereichen des Subsystems *Good Administration*. Somit lässt sich auf der Basis von Hypothese 3 und 4 relativ zu anderen Fragen Guter Verwal-

¹⁴⁰ So lässt sich z.B. die positive Wirkung der Einführung übersichtlicher Dokumentenregister anhand der schnell ansteigenden Anzahl von Anfragen belegen (vgl. Kapitel III.2.5.1).

tungspraxis eine eher positive Wirkung des Falles auf das subsystemimmanente Potential für Lernprozesse und damit für Politikwandel im Subsystem erwarten.

Angesichts der Akteurskonstellation in den Koalitionen ist tiefgreifender Wandel im Politikprogramm nach Hypothese 5 eher unwahrscheinlich. Zwar trat zu Mitte der Untersuchungsperiode eine neue Kommission ihre Amtszeit an und unterliegt auch der Rat durch nationalstaatliche Wahlen einer gewissen Fluktuation, doch bleiben vor allem das Personal und damit die Interessen der Verwaltungsapparate relativ konstant. Zu beachten ist allerdings aufgrund der Spaltung des Rats in Befürworter und Gegner größerer Transparenz die Rotation der Ratspräsidentschaft, da die der jeweiligen Regierung zur Verfügung stehenden 6 Monate des Vorsitzes großen Einfluss über das *agenda setting* bei den Regierungsgipfeln verleihen. Die in Kapitel III.1.3 vorgestellten externen Schocks öffnen im Fall des Zugangs zu Unionsdokumenten das *window of opportunity* besonders weit, da es sich um ein öffentlichkeitswirksames Thema handelt, an dem die europäischen Medien großes Interesse zeigten. Damit ist der Druck auf die Entscheidungsträger besonders groß.

2.4 Der Konflikt im Untersuchungszeitraum

2.4.1 Koalitionsstrategien

Die Untersuchung des Vorgehens der beiden konkurrierenden Koalitionen im Untersuchungszeitraum offenbart eine klare Ausrichtung der Handlungsstrategien an den strukturellen Einflussmöglichkeiten auf die Ausgestaltung des Politikprogramms sowie an den externen Ereignissen, die vor allem den Befürwortern eines Dokumentenzugangsrechts strategischen Vorteil verschaffen.

Die Ombudsman-Koalition besitzt wenige Einflussmöglichkeiten im Politikgestaltungs- und Entscheidungsprozess. Trotzdem ist nicht zu vernachlässigen, dass mit den nordischen Mitgliedstaaten wie mit dem EP Stimmen im Entscheidungsprozess vorhanden sind, welche alternative Konzepte einbringen sowie die unter Umständen unpopulären Strategien der Gegnerkoalition nach außen tragen können – ein Punkt, der angesichts des Interesses der Unionsorgane an der Stabilisierung und Verbesserung ihres Ansehens in der Bevölkerung nicht zu unterschätzen ist. So versuchten die nationalstaatlichen Delegationen, durch die Überzeugung anderer Regierungsvertreter im Rat „blocking minorities“ (Abschrift des Telefon-Interviews mit Helena Jäderblom, 30.8.2005) zu erreichen und damit die Dominanz der Kommissionskoalition zu dämpfen. Daneben eröffnet das zu Beginn des Untersuchungszeitraums gegebene Verfahren des Zugangs zu Rats- und Kommissionsdokumenten einen fruchtbaren Ansatzpunkt, sowohl für die Akteure des zivilgesellschaftlichen Netzwerkes als auch für den EO, der sich mit Ausgestaltung und Durchführung des Zugangskodex anhand eingehender Beschwerden¹⁴¹ beschäftigt und eventuell Schlupflöcher und restriktive Auslegung aufdecken kann. Ähnliches gilt für die gerichtliche Überprüfung von Zugangsentscheidungen. Die Möglichkeit der Klage gegen die Verweigerung des Zugangs zu bestimmten Dokumenten nach Art. 230 EGV verschafft dem Dokumentenzugang im Rahmen der GA-Normen eine Sonderposition. Die rechtliche Prüfung des Einzelfalls bringt

¹⁴¹ Generell können gerade die Individualbeschwerden auf verdeckte Strategien der Gegnerkoalition hinweisen.

Grundsatzentscheidungen und Präzedenzfälle mit sich, die der Ombudsman-Koalition Einflusswege und eine zusätzliche Argumentationsgrundlage eröffnen, die ihr bei anderen GA-Normen versperrt bleiben¹⁴². Auch in Bezug auf die weiteren Organe und Einrichtungen der Union stellt die Existenz sowohl einer ersten Regelung eines Zugangsrechts als auch des daraus resultierenden Fallrechts der Gerichtshöfe eine positive Ausgangsbasis dar, die sich sowohl der Ombudsman in seinen Initiativuntersuchungen als auch die anderen Akteure in ihrer Argumentation zunutze machten. Schließlich ist noch derjenige Einflussweg zu nennen, der sich durch die neu in das europäische Entscheidungssystem eingeführte Konventstruktur ergibt. So bot der Grundrechtskonvent in den Jahren 1999/2000 der Ombudsman-Koalition eine von der Gegnerkoalition unabhängig(er)e Plattform für die Verankerung eines Rechts auf den Zugang zu Unionsdokumenten¹⁴³.

Die Strategie der Kommissionskoalition im Untersuchungszeitraum stellt sich weniger komplex dar, wohl aus der Tatsache heraus, dass zentrale Positionen im Politikgestaltungs- wie im Entscheidungsprozess von Angehörigen der Kommissionskoalition besetzt sind. Im Ministerrat sowie im Europäischen Rat dominieren diejenigen Mitgliedstaaten, welche gegen weitgehende Einsicht in Verhandlungsdokumente ausgerichtet sind. Die Kommission besitzt sowohl hinsichtlich ihrer internen Verwaltungsreform wie auch im Gemeinschaftsverfahren das Initiativrecht. Im Hinblick auf den Dokumentenzugang machten zudem sowohl Rat als auch Kommission Gebrauch von ihrer internen Regelungsmacht und beeinflussten die getroffenen interinstitutionellen Regelungen zusätzlich durch Organbeschlüsse. Daneben benutzten die Akteure ihre zentrale Position in den Entscheidungsverfahren für Verzögerungs- oder Beschleunigungstaktiken, um so z.B. auf die Ratspräsidentschaft in der letzten Phase der Beratungen Einfluss zu nehmen.

Für die systematische Analyse der Entwicklung des Dokumentenzugangs auf europäischer Ebene ist es sinnvoll, den Untersuchungszeitraum in drei Phasen aufzuteilen¹⁴⁴.

2.4.2 Phase 1: Vom Zugangskodex bis zum Vertrag von Amsterdam

Bei seinem Amtsantritt im September 1995 war der EO mit einer zweiseitigen Situation konfrontiert: Einerseits lobte er in seinem ersten Jahresbericht die „valuable initiative“ (EO-Jahresbericht 1995, Final Remarks) des Zugangskodex als ersten Schritt in die richtige Richtung, andererseits nahmen von Beginn an Klagen über verweigerten Zugang zu Information und zu Unionsdokumenten den größten Teil der EO-Beschwerden ein¹⁴⁵. Damit war von Anfang an Stoff für Untersuchungen gegeben, die den Umgang von Kommission und Rat mit ihrem freiwillig angenommenen Kodex aufzeigten. Dabei legten beide ähnliche Strategien an den Tag, um den eingeräumten

¹⁴² Sowohl Mitglieder des zivilgesellschaftlichen Netzwerkes, MEPs wie auch die nordischen Mitgliedstaaten haben die Möglichkeit eines Verfahrens genutzt. Letztere haben sich häufig als Unterstützer von Klagen in laufende Verfahren eingeschaltet, während sich Mitgliedstaaten aus der Kommissionskoalition mehrmals für die Seite des Rats/der Kommission eingesetzt haben (vgl. z.B. Rs. *Hautala v Rat*, T-14/98). Häufiger noch als die Gerichte wurde allerdings der Ombudsman mit Fragen des Dokumentenzugangs betraut – allein weil in seinem Fall das Risiko hoher Prozesskosten im Fall einer zurückgewiesenen Klage entfällt (vgl. Bunyan 2002, 3/3).

¹⁴³ Auf die Untersuchung des Europäischen Konvents wird im Rahmen der vorliegenden Arbeit verzichtet, zum Einen aus Platzgründen, zum Anderen, weil die Endphase der Beschlussfassung im Konvent um einige Monate über den Untersuchungszeitraum hinausreicht.

¹⁴⁴ Diese Phasen sind nicht trennscharf von einander zu unterscheiden, da langwierige Verhandlungsprozesse einen wichtigen Teil des zu beschreibenden Konflikts bilden.

¹⁴⁵ Vgl. zulässige Beschwerden 26/13.7.95/MAJQCS/fr/FR (Anwesenheitslisten des EP), 45/26.7.95/JPB/DK-DK (Sitzungsprotokolle des Rats), 52/27.7.95/JL/B-FR (Kommissionsentscheidungen im Rahmen der TACIS- und PHARE-Programme) etc.; diese Dominanz bleibt bis zum Ende des Untersuchungszeitraums bestehen – in den Statistiken der Jahresberichte nehmen Beschwerden gegen einen Mangel an Transparenz mit einem Anteil von konstant über 20% den ersten Platz ein.

Zugang zu ihren Dokumenten so begrenzt wie möglich zu halten¹⁴⁶. Wie unangenehm beiden Organen dabei die Überprüfung durch Untersuchungen des EOs war, zeigten zwei der ersten Fälle. Die Kommission verwies in ihrer Stellungnahme zu Beschwerde 480/97/JMA¹⁴⁷ darauf, dass das Gesuch des Antragstellers auf Einsicht in Dokumente über Finanzbeihilfen „keine Rechtsgrundlage“ (EO-Jahresbericht 1999, 180) besäße – und widersprach damit nicht nur dem eigenen Organbeschluss sondern auch dem Richterspruch in *Niederlande v Rat*. Soweit ging der Rat nicht, doch sprach dieser anlässlich der ersten Beschwerde bezüglich des Zugangs zu Dokumenten aus dem 3. Pfeiler (Justiz und Inneres) dem EO die Kompetenz ab, den Fall überhaupt zu untersuchen¹⁴⁸ – und das obwohl der Zugangskodex explizit den Beschwerdeweg über den EO einräumt. Beide Organe mussten im Anschluss an diese ersten Konflikte sowohl die Zuständigkeit des EO in Fragen des Dokumentenzugangs wie auch die eigene Bindung an die erlassenen Zugangsregeln anerkennen. Weitere Beschwerden dokumentierten eine zunehmend korrekte Anwendung des Zugangsverfahrens und führten zumeist zu einer Freigabe der zuerst verweigerten Dokumente. Gleichzeitig machten sie aber auch eine sehr restriktive Anwendung der Regeln deutlich. Sowohl Rat als auch Kommission wandten die Ausnahmen in den ersten Jahren kategorisch an, ohne eine Abwägung im Einzelfall vorzunehmen. So argumentierte die Kommission im Beschwerdefall 506/97/JMA, dass alle Dokumente „im Zusammenhang mit einer schwebenden Rechtsache“ (EO-Jahresbericht 1999, 185) vertraulich zu behandeln seien. Ebenso verfuhr der Rat mit Dokumenten, die „umfassende nationale Stellungnahmen“ enthielten (Beschwerden 1057/25.11.96/STATEWATCH/UK/IJH). All diese Begründungen beurteilte der EO als unzureichend, da sie nicht darauf eingingen, inwieweit der zurückgehaltene Dokumenteninhalte den im Zugangskodex aufgeführten Ausnahmen gemäß dem Gemeinwohl oder in anderen Punkten schädlich sein könnte.

Besondere Kreativität legten Rat und Kommission bei der konkreten Interpretation offengehaltener Begriffe an den Tag. So versuchten beide, die Urheberschaftsregel über das zu erwartende Maß hin auszudehnen. Die Kommission weigerte sich in Beschwerdefall 1045/21.11.96/BH/IRL/JMA vorerst, ein Dokument freizugeben, zu dem die Mitgliedstaaten zwar Informationen beigetragen hatten, deren Sammlung, Gliederung und Übersetzung jedoch in der zuständigen Generaldirektion vorgenommen wurde. Die Stellungnahme stritt die Autorenschaft der Kommission ab und verwies den Antragsteller an die Mitgliedstaaten. Ähnlich verfuhr der Rat, als er im Rahmen der Beschwerde 1056/25.11.96/STATE-WATCH/UK/IJH eine Trennung zwischen Dokumenten der Ratspräsidentschaft und Dokumenten des Rats versuchte. Weitere Unterlagen aus derselben Anfrage wurden verweigert, weil diese zusammen mit der Präsidentschaft, der Kommission und den US-amerikanischen Behörden erarbeitet worden seien und so nur der Ko-Autorenschaft durch den Rat unterlägen.

¹⁴⁶ „The application of the rules in practice was less fortunate. It appeared that the Council, the Commission and/or their servants had a restrictive view of what could be disclosed to citizens“ (Dryberg 2004, 88).

¹⁴⁷ Die Entscheidungen zu den Beschwerdefällen sind zum großen Teil in den Jahresberichten angedruckt bzw. in vollem Umfang auf der Internetseite des EO (<http://www.euro-ombudsman.eu.int/decision/en/default.htm>, 31.8.2005) abzurufen.

¹⁴⁸ Ein Beschluss, gegen den sich sieben der Mitgliedstaaten, geführt von den nordischen Ländern, aussprachen und von dem sich der EO wenig beeindruckt ließ (vgl. Beschwerde 1087/97). Auch der GHI sprach sich in der Rs. *Svenska Journalistförbundet v Rat* (Juni 1998) für die Zuständigkeit des EOs aus. Der Vertrag von Amsterdam weitete schließlich die Kompetenzen des Ombudsmann generell auf den 3. Pfeiler aus (Art. 41 EUV).

Unterstützung erhielt der EO vom zivilgesellschaftlichen Netzwerk, namentlich von Tony Bunyan (*Statewatch*) und Steve Peers, die beide seit 1994 durch gezielte und zahlreiche Anfragen das Dokumentenzugangssystem des Rates vor allem im Bereich Justiz und Inneres auf die Probe stellten und seit 1996 beim EO Beschwerden über Zugangsverweigerungen einreichten¹⁴⁹. Gerade im Hinblick auf diesen unerwünschten Systemtest¹⁵⁰ interpretierte der Rat die in Art. 2, Abs. 3 des Zugangskodex verankerte Suche nach einer „angemessenen Lösung“ bei „Mehrfachanträgen“ und/ oder Anfragen „umfangreicher Dokumente“ als Grund, angefragte Tagungsprotokolle mit Verweis auf die Zahl der angeforderten Dokumente nur zu einem kleinen Teil herauszugeben (Beschwerde 634/97/PD)¹⁵¹. Der EO wies diese willkürliche Auslegung des Textes zurück.

Grundsätzlich reagierten sowohl Rat als auch Kommission in den ersten Jahren kooperativ auf die Vorschläge des EO – Blockadeverhalten hätte Sonderberichte ans EP und damit größere öffentliche Aufmerksamkeit nach sich gezogen. In diesem Zusammenhang positiv zu erwähnen ist die Einrichtung des bezüglich Beschwerde 1055/25.11.96/STATE-WATCH/UK/IJH empfohlenen Dokumentenregisters des Rates für den Bereich Justiz und Inneres im März 1998 (6423/1/98 REV 1), das einen ersten Schritt zur Aufnahme der öffentlichen Registrierungspflicht von Dokumenten im Dokumentenzugangssystem der Union darstellte¹⁵². Analog empfahl der EO der Kommission im Beschwerdefall 633/97 die Einrichtung eines Registers – eine Aufforderung, der die Kommission de facto erst im Jahr 2002 nachkam. Diese Gegenüberstellung unterstützt die Einschätzung der Kommission als „the least open of the three“ (Bunyan 2002, 5/3) Unionsorgane und weist auf die Einflussmöglichkeiten der nordischen Länder in den Ratsverhandlungen hin. Diese ersten Erfolge der Ombudsman-Koalition sind als Lerneffekte über die Koalitionsgrenzen hinweg zu werten, die durch den konkreten Fallbezug, den verregelten Austausch zwischen den Kontrahenten und den öffentlichen Druck begünstigt wurden.

Neben den Untersuchungen von konkreten Beschwerdefällen führte der EO auch seine erste Initiativuntersuchung von Juni 1996 an zum Thema des Zugangs zu Unionsdokumenten in den weiteren Organen und Einrichtungen durch und weitete damit sein Engagement auf die gesamte institutionelle Struktur der Union aus. Eine rechtliche Basis für die Untersuchung bildete neben dem Zugangskodex von Rat und Kommission vor allem das Urteil des GHI im Fall *Niederlande v*

¹⁴⁹ „We decided to take a series of complaints to the European Ombudsman and chose to go to the Ombudsman rather than the Court of First Instance [...] because it's a free, simple and open process in which you can represent yourself. Nor did it carry the risk of having to pay the Council's costs if a case was lost in the court ” (Bunyan 2002, 3/3). Bunyan und Peers waren in den Jahren 1996/1997 verantwortlich für 58% aller Anfragen an den Rat (vgl. Rat 1998). Über die Jahre sandte Bunyan sieben Beschwerden gegen den Rat beim EO ein, die in 6 Fällen zu kritischen Bemerkungen oder Empfehlungsvorschlägen führten.

¹⁵⁰ In seinem ersten Bericht über die Anwendung der Zugangsregeln verwies der Rat sogar mit Blick auf die zahlreichen Anfragen Bunyans darauf, dass „it might therefore be worth considering whether provision should be made for applications which are manifestly excessive or involve disproportionate costs to be refused, where appropriate, after examination of the reasons for the applicant's interest” (Rat 1996), was klar der Unabhängigkeit des Dokumentenzugangsrechts von Betroffenheit und Angabe von Gründen widerspricht.

¹⁵¹ Dabei richtete sich die Begründung des Rates offen gegen die Strategie der zivilgesellschaftlichen Akteure: „Der Begriff ‚Mehrfachantrag‘ bezieht sich unter anderem auf Fälle, in denen eine Person über einen langen Zeitraum regelmäßig und systematisch Zugang zu einer Vielzahl von – oder sogar allen – Dokumenten der gleichen Art, die nicht unbedingt identisch sein müssen, beantragt“ (Stellungnahme des Rats, zitiert nach EO-Jahresbericht 1998, 212).

¹⁵² Das Register, das unter der Ratspräsidentschaft der neuen britischen Regierung beschlossen wurde und vorerst nur eine Liste der Dokumente darstellte, wurde ab dem Jahr 2000 mehr und mehr mit den bezeichneten Unterlagen verlinkt. Allerdings muss einschränkend erwähnt werden, dass der Rat nur einen Teil der verwendeten Dokumente überhaupt in das Register aufnimmt, was bedeutet dass die Existenz eines beträchtlichen Anteils an Unterlagen (z.B. vertraulich eingestuftem Material) keine Erwähnung findet. Dennoch zeichnet sich der positive Effekt klar an der Zahl der Anträge ab, die von 1998 auf 1999 um 163% stieg (vgl. Rat 2000, 6).

Rat, das eine Verpflichtung der supranationalen Institutionen zu einem Dokumentenzugangssystem enthielt¹⁵³. Das Untersuchungsergebnis (616/PUBAC/F/IJH, EO-Jahresbericht 1996, 85ff.)¹⁵⁴ machte deutlich, dass von den 15 untersuchten Institutionen nur das Harmonisierungsamt für den Binnenmarkt über öffentliche Zugangsregeln verfügte. Die anderen 14 erhielten einen Empfehlungsentwurf, der den Erlass und die Veröffentlichung von Zugangsregeln angelehnt an den Kodex von Kommission und Rat vorschlug. Zum 1. Januar 1998 hatten 13 entsprechend reagiert¹⁵⁵. Von großer Bedeutung für die weitere Ausgestaltung eines Dokumentenzugangsrechts auf europäischer Ebene und für die Argumentationsgrundlage der Koalitionen war das erste Fallrecht der Gerichtshöfe, hauptsächlich des GHI, zu den Zugangsregeln von Kommission und Rat¹⁵⁶. Bis ins Jahr 1999 waren neun Fälle für eine Weiterentwicklung des europäischen Dokumentenzugangsrechts von Gewicht :

- Carvel / Guardian Newspaper v Rat (Rs. T-194/95)	1	
- Niederlande v Rat (Rs. C-58/94)	2	
- WWF UK v Kommission (Rs. T-105/95)	3	
- Interporc Im- und Export GmbH v Kommission (Rs. T-124/96)	4	(mit Berufungsverfahren)
- Van der Wal v Kommission (Rs. T-83/96)	5	
- Svenska Journalistenförbundet v Rat (Rs. T-174/95)	6	
- Rothmans International v Kommission (Rs. T-188/97)	7	
- Heidi Hautala v Rat (Rs. T-14/98)	8	(mit Berufungsverfahren)
- Bavarian Lager Company v Kommission (Rs. T-309/97)	9	

Dabei unterstützten die Richter die Bemühungen des EO nach einer engen Auslegung der Ausnahmen, nach einer ausführlichen Begründung von Absagen und nach der Anerkennung des öffentlichen Interesses am Zugang zu Dokumenten. Dabei fixierten sie das Prinzip des „widest and fullest possible access to Community institutions' documents“ (**6**, Para.88; **9**, Para.36) und führten eine Kategorisierung der Ausnahmen ein, welche die Zugangsverweigerung aufgrund der Vertraulichkeit interner Verhandlungen als Ermessensausnahme wertet, welche immer mit dem Interesse der Öffentlichkeit an den Informationen abzuwägen ist (**1**, Para.64f.; **4**, Para.52). Die weitestmögliche Auslegung des Dokumentenzugangsrechts schließt auch die Möglichkeit eines teilweisen Zugangs mit ein, der nur Teile des Dokuments der Öffentlichkeit vorenthält (**8**). Auch mit der Urheberschaftsregel beschäftigen sich die Urteile. So legt die Rechtsprechung im Fall **7** fest, dass es sich bei den Dokumenten der Komitologie um Kommissionsdokumente handelt, die demnach zu behandeln sind¹⁵⁷. Schließlich lehnte der GHI die kategorische Anwendung von Ausnahmen ähnlich der Ombudsmanpraxis ab, indem er den Bezug zu laufenden Vertragsverletzungsverfahren nicht als ausreichenden Grund anerkannte, den Dokumentenzugang zu verweigern (**9**). Zusammenfassend lässt sich sagen, dass, auch wenn den Gerichtshöfen angelastet wurde, zu wenig Prinzipienarbeit im Dokumentenzugangsrecht geleistet und ihre Urteile auf „the scope of

¹⁵³ Rs. C-58-94, Leitsätze: „2. Solange der Gemeinschaftsgesetzgeber keine allgemeine Regelung über das Recht der Öffentlichkeit auf Zugang zu den Dokumenten, die im Besitz der Gemeinschaftsorgane sind, erlassen hat, müssen diese die Maßnahmen, die die Behandlung darauf gerichteter Anträge betreffen, aufgrund ihrer internen Organisationsgewalt erlassen, in deren Rahmen sie geeignete Maßnahmen treffen können, um das reibungslose Arbeiten ihrer Dienststellen im Interesse einer ordnungsgemäßen Verwaltung zu gewährleisten.“

¹⁵⁴ In einer Nachfolge-Untersuchung (249/1999) bezog der EO die Europäische Zentralbank, Europol und drei weitere, neugeschaffene Agenturen in die Überprüfung mit ein. Auch diese schufen in der Folge ein öffentliches Dokumentenzugangssystem.

¹⁵⁵ Der EuGH bildete die einzige Ausnahme. Für eine vollständige Liste der Beschlüsse vgl. Öberg 1998, 6.

¹⁵⁶ Einen ausführlichen Überblick über die Rechtsprechung zum Thema gibt Tomkins 2000, 224-234.

¹⁵⁷ Diese Frage war ein heißes Eisen, das sich Rat und Kommission seit 1997 gegenseitig zuschoben (vgl. EO-Untersuchung 633/97).

the exceptions and the adequacy of the institutions' reasoning“ (Harden 2001, 178) begrenzt zu haben, die Urteile gerade für die Strategie der Ombudsman-Koalition sehr hilfreich waren. Sie unterstützten den Druck auf Kommission und Rat, ihre Zugangsregeln großzügig anzuwenden, und lieferten eine rechtlich gesicherte Argumentationsgrundlage für weitere Schritte.

Die Verhandlungen zum Vertrag von Amsterdam ab dem Jahr 1996 stellten eine parallele Einflussmöglichkeit zu den Versuchen dar, das Kodex-Verfahren durch EO-Empfehlungen und vor Gericht positiv zu prägen. Da Regierungsgipfel stärker als Ministerratsverhandlungen dem Licht der Öffentlichkeit ausgesetzt sind, kann von einer größeren Verhandlungsmacht der nordischen Regierungen sowie der anderen aktiven Akteure ausgegangen werden¹⁵⁸. Als ungewöhnlich ist der Eingriff der Europäischen Investitionsbank zu werten, die sich für ein Vetorecht des Dokumentenautors und damit für eine faktische Aufrechterhaltung der Urheberchaftsregel aussprach (vgl. Öberg 1998, 13). Das Verhandlungsergebnis stellte einen deutlichen Erfolg für die Ombudsman-Koalition dar. Ein explizites Recht auf Zugang zu Unionsdokumenten wurde in Art. 255 (ex-Artikel 191a) EGV verankert¹⁵⁹, wenn auch nur auf die drei zentralen Unionsorgane beschränkt¹⁶⁰. Eine Umsetzung der Vertragsvorgaben in ein konkretes Zugangsverfahren sollte bis Mai 2001 im Mitentscheidungsverfahren erfolgen, was dem EP eine starke Stimme im Entscheidungsprozess einräumte. Damit war der Dokumentenzugang in der Normenhierarchie des europäischen Systems ein großes Stück nach oben gerutscht. Zudem wurde die Verpflichtung der Gemeinschaft, Entscheidungen „möglichst offen“ zu treffen in Artikel 1 EUV aufgenommen und damit als Leitprinzip anerkannt. Wermutstropfen ist allerdings die Erklärung Nr.35, die Mitgliedstaaten als Dokumentenautoren ein Veto in der Freigabe angefragter Unterlagen einräumt.

Durch die schrittweise Ausdehnung des europäischen Dokumentenzugangsrechts durch EO-Empfehlungen und die positive Entwicklung des Fallrechts der Gerichtshöfe sowie eine konstruktive Haltung zumindest des Rats stieg der Anteil der freigegebenen Ratsdokumente von 78,3% im Jahr 1997 auf 85,6% im Jahr 1999¹⁶¹. Die Initiativuntersuchung des EO brachte zudem beinahe flächendeckende Dokumentenzugangsregelungen der Organe und Einrichtungen der Union. Die erste Runde konnte die Ombudsman-Koalition mit dem am 1. Mai 1999 in Kraft tretenden Amsterdamer Vertrag weitgehend für sich entscheiden.

2.4.3 Phase 2: Die Entwicklung der Verordnung 1049/2001 und der Solana-Beschluss

Waren bisher die Entwicklungsschritte im Fall Zugang zu Unionsdokumenten vor allem dem Druck geschuldet, den die Ombudsman-Koalition auf die Anwendung bestehender Regelungen

¹⁵⁸ Erstere setzten sich geschlossen für eine Aufnahme des Dokumentenzugangsrechts ins Vertragswerk ein, unterstützt durch die Briten und von der irischen wie italienischen Delegation (vgl. Öberg 1998, 11); vgl. Dänischer Verhandlungsvorschlag zur Transparenz (CONF 3905/96) vom 16.9.1996.

¹⁵⁹ Artikel 255 (ex-Artikel 191 a) : „ (1) Jeder Unionsbürger sowie jede natürliche oder juristische Person mit Wohnsitz oder Sitz in einem Mitgliedstaat hat das Recht auf Zugang zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission vorbehaltlich der Grundsätze und Bedingungen, die nach den Absätzen 2 und 3 festzulegen sind. (2) Die allgemeinen Grundsätze und die aufgrund öffentlicher oder privater Interessen geltenden Einschränkungen für die Ausübung dieses Rechts auf Zugang zu Dokumenten werden vom Rat binnen zwei Jahren nach Inkrafttreten des Vertrags von Amsterdam gemäß dem Verfahren des Artikels 251 festgelegt. (3) Jedes der vorgenannten Organe legt in seiner Geschäftsordnung Sonderbestimmungen hinsichtlich des Zugangs zu seinen Dokumenten fest.“

¹⁶⁰ Die „So lange bis“-Formulierung des GHI im Rs. *Niederlande v Rat* hätte eine alle Organe übergreifende universelle Regelung erwarten lassen.

¹⁶¹ Beinahe erstaunlich ist dabei ein konstanter Rückgang des Anteils an freigegebenen Dokumenten durch die Kommission von 91,9% auf 82,8% im selben Zeitraum; vgl. Rat 2000, Europäische Kommission 2000b.

ausübte, so lieferte der Auftrag des Artikels 255 EGV zur Verankerung eines Dokumentenzugangssystems in Form einer Verordnung nun einen Handlungsanstoß für die Hauptakteure der Kommissionskoalition. Dass die Kommission keine öffentliche Diskussion über das Thema anstrebte, lässt sich schon daraus ableiten, dass sie weder ein Grünbuch veröffentlichte, noch ihre ersten Diskussionsvorschläge publik machte. Die ersten Entwürfe drangen noch unter Santer nach außen und zeigten deutlich, dass die Kommission die Gelegenheit nützte, um in wichtigen Fragen einen Schritt zurück zu mehr Geheimhaltung zu machen¹⁶². So nahm der Präsident in einer internen Kommunikation vom 22. Januar 1999 Bezug auf „the possible danger“ (Europäische Kommission, 1999b, Punkt 3) eines zu weit ausgelegten Dokumentenzugangsrechts. Die Vorschläge sahen eine Klassifizierung interner Dokumente vor, welche im Anschluss kategorisch vom Zugangsrecht ausgeschlossen wären¹⁶³. Der Zugang zu Komitologie-Dokumenten sollte speziellen Regelungen unterliegen. Weiterhin waren neue Ausnahmen bezüglich der Bereiche Justiz und Inneres, außenpolitischer Fragen und der Betrugsbekämpfung vorgesehen. Schließlich erwägte die Kommission ein „embargo“ system [...] to delay access to certain documents to avoid any interference in the decision-making process and to prevent premature publication of a document from giving rise to "misunderstandings" or jeopardising the interests of the institution“ (ibid.). Interessant ist ein Vergleich dieser Vorschläge mit denen, die kurz nach der Demission der Santer-Kommission vorgelegt wurden (vgl. Europäische Kommission 1999c). Ohne dass die Öffentlichkeit noch Druck auf die Kommission ausgeübt hätte, hat der Santer-Schock als externes Ereignis unter anderem die sofortige Eingliederung der Komitologie-Dokumente in die Reihe der zugänglichen Kommissionsdokumente zur Folge. Auch die Lobbyversuche der nordischen Regierungen, die schon in der ersten Entwurfsphase im Sinne der Ombudsman-Koalition auf die Kommission einzuwirken versuchten (vgl. Abschrift des Telefoninterviews mit Helena Jäderblom, 30.8.2005), mögen eine Abschwächung der Tendenz zur Geheimhaltung zur Folge gehabt haben. Trotzdem erregte der Entwurf auf der am 26. April 1999 von *Statewatch*, der *European Federation of Journalists* und anderen im EP abgehaltenen Konferenz (*Opening doors for democracy in Europe – Transparency and Access to documents*) „universal criticism“ (Bunyan 2002, 5/5). Erst im Januar 2000 präsentierte die Kommission den finalen Verordnungsentwurf, der im Weiteren die Grundlage des Mitentscheidungsverfahrens bildete¹⁶⁴. Der Vorschlag baut auf dem Zugangssystem des Kodex von 1993 auf. Als Fortschritte sind dabei zu vermerken: die Aufhebung der Urheberschaftsregel (wenn auch mit der Beibehaltung eines Vetorechts für andere Autoren) und der Regelung über Mehrfachanträge, die Ausweitung des Dokumentenbegriffs, die Integration der Abwägungsverpflichtung in Form eines „Harm-Tests“¹⁶⁵, des teilweisen Dokumentenzu-

¹⁶² Vgl. Europäische Kommission 1999b.

¹⁶³ „The definition of "accessible" documents, which would per force exclude certain types of notes“: „Working documents drawn up as contributions to internal deliberations (documents of a purely internal nature: minutes of meetings, briefings, services' opinions, mission reports, "reflection notes", notes setting out the personal views of officials, etc.)“ (Europäische Kommission 1999b, Punkt 3).

¹⁶⁴ Vgl. Europäische Kommission 2000c. Damit stand der gesamte Prozess unter erheblichen Zeitdruck: Der Vertrag von Amsterdam schrieb eine Lösung der Zugangsfrage bis zum 1. Mai 2001 vor, was im Grunde eine interinstitutionelle Einigung in der 1. Lesung erzwingt. Neben den chaotischen Zuständen in der Kommission nach der Santer-Demission und der langen Übergangszeit – die Prodi-Kommission trat Mitte September 1999 ihre Amtszeit an – kann eine Verzögerungstaktik hinter der späten Initiative vermutet werden (vgl. Peers 2002, 2; Abschrift des Telefoninterviews mit Helena Jäderblom, 30.8.2005).

¹⁶⁵ Die Dokumente müssen einzeln darauf untersucht werden, inwieweit ihre Veröffentlichung zu einem Schaden bezüglich der aufgelisteten Ausnahmen führen könnte.

gangs und die Anerkennung informeller Verhandlungsgremien wie der Komitologie als Teil der Organe. Von besonderer Bedeutung ist auch die angeregte Verpflichtung zu öffentlichen Registern. Damit zeigte sich die Ausgangsposition für die interinstitutionellen Verhandlungen weniger restriktiv als frühere Entwürfe, doch sind gerade die enthaltenen Rückschritte besonders schwerwiegend. So setzte sich die Kommission dafür ein, 18 statt bisher neun Ausnahmen aufzunehmen¹⁶⁶ und interne Dokumente „such as discussion documents, opinions of departments and informal messages“ (Artikel 3) generell vom Zugangsrecht auszuschließen. Trotz der zahlreichen Fortschritte wogen diese Punkte so schwer, dass Wissenschaftler wie EP¹⁶⁷ und das zivilgesellschaftliche Netzwerk den Kommissionsvorschlag sehr kritisch beurteilten¹⁶⁸. Ende Februar trat Söderman mit einem Artikel im *Wall Street Journal Europe* an die Öffentlichkeit, der erhebliche Wellen schlug. Er kritisierte den Kommissionsvorschlag in scharfen Worten und nannte die Ausnahmenliste „without precedent in the modern world“ (Söderman 2000c). Als besonders schmerzhaft ist so kurz nach dem Santer-Schock der Untertitel zu werten: „The Prodi Commission's recommendations on transparency make the Santer Commission look good“. Romano Prodi reagierte am 9. März mit einem Antwortartikel auf die Vorwürfe, in dem er die Kommissionsvorschläge verteidigte (vgl. Prodi 2000a). Bezeichnender ist allerdings der zeitgleich versandte Brief an die Parlamentspräsidentin Nicole Fontaine, in der Prodi das Vorgehen Södermans als „polémique et outrancière“ und „mal-informé“ (Prodi 2000b) beschimpft sowie dem EO „un usage discutabile de ses fonctions“ (ibid.) unterstellt: Es sei „fortement préjudiciable au fonctionnement normal des institutions, de recevoir ses appréciations par voie de presse“ (ibid.). Söderman, der sich in seinem Antwortschreiben an die Präsidentin auf seine Redefreiheit stützte, wiederholte seine Kritik und nützte die Gelegenheit, dem EP erste Änderungsvorschläge am Kommissionsentwurf zu übermitteln. Die Episode beweist „a hardening of the tone in the transparency debate“ (Dryberg 2004, 88) und zeigt, wie aggressiv der Konflikt in dieser Phase zwischen den konkurrierenden Koalitionen geführt wurde. Dies gilt auch für die interinstitutionellen Verhandlungen, die alle drei beteiligten Organe als „überaus schwierig“ (MEP Van den Berg, Plenardebatte 2.5.2001) einschätzten. Das EP beauftragte drei Ausschüsse¹⁶⁹ mit der Bearbeitung und Verhandlung der Zugangsfrage. Im Juli 2000 wurde die ‚Triade‘ aufgenommen, nichtöffentliche interinstitutionelle Sitzungen, die im November zu den Änderungsvorschlägen des EP in 1. Lesung führte.

Während sich in dieser Zeit die Aufmerksamkeit der Ombudsman-Koalition auf die Kommissionsvorschläge konzentrierte, unternahm der Rat unerwartete Schritte, um seine Tätigkeit im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik sowie seine internationalen Beziehungen zusätzlich gegen tiefe Einblicke abzusichern. Während noch ein Beschluss vom Dezember 1999 unter der finnischen

¹⁶⁶ Die Ausnahme zum Schutz interner Verhandlungen sollte dabei in der selben Reihe stehen wie die anderen Ausnahmen, was ihren eingeschränkten Status als Ermessensausnahme mit besonderer Abwägungspflicht aushebeln würde.

¹⁶⁷ Vgl. Plenardebatte vom 16. November 2000.

¹⁶⁸ „This was, in the view of civil society network, the worst possible start [...] – it was almost as if the only obligation the Commission took to heart was the need to simply produce a proposal to meet their own interests while ignoring the commitment in the Amsterdam Treaty“ (Bunyan 2002, 5/6). „[T]he draft is significantly more restrictive than the 1993 Code of Conduct, since it contains new exceptions and a general exclusion of ‘texts for internal use’“ (Harden 2001, 182). Vgl. auch ECAS 2000.

¹⁶⁹ Ausschuss für Freiheiten und Rechte der Bürger, Justiz und innere Angelegenheiten (Berichtersteller Michael Cashman), Rechtsausschuss (Berichterstellerin Hanja Maij-Weggen) und Ausschuss für konstitutionelle Fragen (Berichterstellerin Heidi Hautala) – Maij-Weggen als ehemalige niederländische Ministerin sowie Hautala als bekannte Unterstützerin des Transparenzgedankens können beide zu den MEPs der Ombudsman-Koalition gezählt werden.

Ratspräsidentschaft, Dokumente, die in Zusammenhang mit Legislativprojekten stehen, mit besonderer Transparenzverpflichtung zu behandeln und auch als vertraulich eingestufte Dokumente in das Register mit aufzunehmen¹⁷⁰, zu positiven Erwartungen seitens der Ombudsman-Koalition Anlass gab, wendete die französische Ratspräsidentschaft das Blatt (vgl. Roberts 2002, 265). Der sogenannte Solana-Beschluss, der im Schnellverfahren im Juli 2000 angenommen wurde, ist, was Verfahren und Inhalt betrifft, umstritten (vgl. Harden 2001, 182f.). Die Sommerpause, die viele MEPs wie Journalisten für Urlaub nützen, ist grundsätzlich von geringerer öffentlicher Aufmerksamkeit geprägt. In diesem Kontext präsentierte Javier Solana als Generalsekretär des Rates sowie Mr. GASP in der COREPER-Sitzung vom 26. Juli einen ausgearbeiteten Vorschlag zur Änderung des Klassifizierungssystems von Dokumenten und des Zugangskodex von 1993. Dabei sollten alle von ‚Vertraulich‘ bis ‚Streng Geheim‘ eingestuften Dokumente dauerhaft aus dem Dokumentenzugangsrecht und aus dem öffentlichen Register ausgenommen sowie internationalen Partnern (Staaten und Internationalen Organisationen) die Möglichkeit der vertraulichen Kommunikation eingeräumt werden. Solana verteidigte den Vorstoß mit den Fortschritten der europäischen Außen- und Sicherheitspolitik (vgl. Roberts 2002, 265). Das *fait accompli* wurde mit zehn gegen drei Stimmen¹⁷¹ in der selben Sitzung angenommen, ebenso wie seine Durchsetzung in Form eines Schriftlichen Verfahrens. Dieses Vorgehen, das für besonders dringende Fälle vorgesehen ist, setzte den Beschluss am 14. August 2000 in Kraft und verhinderte seine erneute Diskussion im Rat für Allgemeine Angelegenheiten am 18. September 2000¹⁷². Damit hatte der Verwaltungsstab des Rates unilateral sowohl den Status quo nach dem Zugangskodex geschwächt und den Ratsbeschluss vom Dezember teilweise 1999 zurückgenommen, wie auch das laufende Verfahren für die neue Verordnung geschwächt¹⁷³.

Der Solana-Beschluss stellte die beauftragten Ausschüsse des EP vor eine zusätzliche Herausforderung. Ihr im November veröffentlichte und im Plenum diskutierte Bericht (EP 2000a, EP 2000b) wandte sich sowohl gegen den Kommissionsvorschlag als in vieler Hinsicht „a step backwards“ (EP 2000b, 5) als auch gegen den Alleingang des Rates, dessen Aufhebung sie forderte. An konkreten Vorschlägen brachte der Bericht, der am 16. November in erster Lesung vom Plenum angenommen wurde, Folgendes:

- Keine Einschränkung der Mitgliedstaaten in ihrer Dokumentenzugangspolitik
- Kein genereller Ausschluss interner Dokumente
- Mitaufnahme der Agenturen als von der Kommission geschaffene Einrichtungen
- Verjährung der Ausnahmeregelungen nach 30 Jahren (mit Einschränkungen)
- Reduzierung der Ausnahmenliste von 18 auf 6 Punkte
- Verpflichtung der Institution zur Abwägung und zum *Harm-Test*
- Vetorecht Dritter nur auf der Basis der Ausnahmenliste (Begründungspflicht)

¹⁷⁰ Council Decision on the improvement of information on the Council's legislative activities and the public register of Council documents, <http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/register2.pdf>, 27.08.2005.

¹⁷¹ Dagegen stimmten Finnland, Schweden und die Niederlande. Letztere sprach in Bezug auf das Vorgehen von einem „military coup“ (Bunyan 2002, 6/2). Die Niederlande wie das EP (Sitzung des Rechtsausschusses vom 13.9.2000) leiteten rechtliche Schritte vor dem EuGH gegen den Beschluss ein (Rs. C-369/00, Rs. C-387/00), die aber in Anschluss an die neue Zugangsverordnung fallengelassen wurden. Helena Jäderblom: „It was ridiculous“ (Abschrift des Telefoninterviews, 30.8.2005).

¹⁷² Decision of the Secretary-General of the Council/High Representative for Common Foreign and Security Policy of 27 July 2000 on measures for the protection of classified information applicable to the General Secretariat of the Council, <http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/L21220EN.pdf>, 27.08.2005; AB 2000, L212/9.

¹⁷³ Im März 2001 wurde der Solana-Beschluss in einem weiteren Ratsbeschluss (Solana II) von Dokumenten der Außen- und Sicherheitspolitik auf alle Dokumente ausgeweitet (vgl. Bunyan 2002, 8/6f.)

- Tilgung der Sonderfallregelung bei Mehrfachanträgen
- Reduzierung der Bearbeitungsfrist auf 2 Wochen
- Weitgehende Vorgaben über die Registerpflicht
- Aufhebung der Solana-Entscheidung und interinstitutionelle Klärung der Dokumentenklassifizierung

Die folgende Stellungnahme des Rats vom Januar 2001 (Rat 2001) führte neben den von der Kommission vorgesehenen Ausnahmen und Einschnitten zusätzlich die Kategorie der „sensiblen Dokumente“ ein, bestärkte den in den ersten Kommissionsvorschlägen aufgebrauchten Embargo-Gedanken (Zugangsverweigerung in der frühen Beschlussfassungsphase) und das Veto-Recht Dritter. Weiterhin wurde die weitere Gültigkeit des Solana-Beschlusses garantiert und das Register auf unklassifizierte Dokumente eingeschränkt. Nationalstaatliche Bürokratien sollten zudem an die Vorgaben der Verordnung gebunden sein. In all diesen Punkten mussten die der Ombudsman-Koalition zugewandten Mitgliedstaaten Niederlagen hinnehmen. Gerade die Einführung kategorischer Ausnahmen und die Bindung der staatlichen Zugangsregeln an die EU-Verordnung hatten die nordischen Regierungen, unterstützt von Irland und Großbritannien, zu verhindern versucht (vgl. Abschrift des Telefoninterviews mit Helena Jäderblom, 30.8.2005). Sie und die Vertreter des EP standen in der letzten Verhandlungsphase vor einer schwierigen Aufgabe.

Der am 2. Mai 2001 im EP-Plenum präsentierte Kompromiss löste bei zahlreichen MEPs wie auch bei Vertretern des zivilgesellschaftlichen Netzwerkes Kritik aus¹⁷⁴. Die Verhandlungsführer des EP dagegen verteidigten ihn als bestmögliche Kompromisslösung. Angesichts der massiven Einschränkungen, die Kommission und Rat in ihren Vorschlägen und Stellungnahmen vertreten hatten, lässt sich die im Mai 2001 veröffentlichte Verordnung 1049/2001 als Verhandlungserfolg werten¹⁷⁵, der nur knapp „auf des Messers Schneide“¹⁷⁶ gelungen war. Die folgende tabellarische Darstellung fasst nochmals in einem Überblick den 1993-Zugangskodex, die Vorschläge der drei Organe sowie die Umsetzung des Dokumentenzugangs in der Verordnung zusammen und erlaubt damit den direkten Vergleich zwischen den unterschiedlichen Positionen und das Ziehen von Einflusslinien. Zentral ist dabei der Erfolg des EP zu werten, die Zahl der Ausnahmen von den vorgeschlagenen 18 auf neun zu reduzieren. Die bezeichnendste Niederlage ist die Aufnahme der Kategorien ‚interne‘ und ‚sensible Dokumente‘ in die Ausnahmenliste.

¹⁷⁴ Vgl. Plenardebatte vom 2.5.2001; Statewatch Essays: <http://www.statewatch.org/secret/essays.htm>, 27.08.2005.

¹⁷⁵ AB 2001, L145/43. Für einen ausführlichen Kommentar vgl. Peers 2002.

¹⁷⁶ Redebeitrag Britta Lejon, Ratsmitglied: EP-Plenardebatte vom 2. Mai 2001.

Abbildung 4: Gegenüberstellung der unterschiedlichen Regelungen und Entwürfe zum Dokumentenzugang

	1993 Zugangscode	Kommissionsentwurf (Januar 2000)	Position des EP 1. Lesung (November 2000)	Stellungnahme des Rats (Januar 2001)	Verordnung 1049/2001 (Mai 2001)
Dokument	Jedes Schriftstück	Jeder Informationsträger, unabhängig vom Medium	Jeder Informationsträger, unabhängig vom Medium	Jeder Informationsträger, unabhängig vom Medium	Jeder Informationsträger, unabhängig vom Medium
Betroffene Verwaltungen	Kommission und Rat; später beinahe alle Organe/Einrichtungen	Kommission, Rat, EP mit ihren (informellen) Arbeitseinheiten (z.B. Komitologie)	Kommission, EP, Rat; (informelle) Arbeitseinheiten; Agenturen	Kommission, EP, Rat	Kommission, EP, Rat; Verweis auf andere Einrichtungen
Urheberschaft	Nur durch das Organ selbst verfasste Dokumente	Alle dem Organ vorliegenden Dokumente; generelles Vetorecht des Urhebers	Alle dem Organ vorliegenden Dokumente; Vetorecht nur auf Basis der Ausnahmenliste	Alle dem Organ vorliegenden Dokumente; generelles Vetorecht des Urhebers	Alle dem Organ vorliegenden Dokumente; Vetorecht für (Mitglied)Staaten und IO
Bearbeitungszeit	1 Monat	1 Monat (max. x2)	2 Wochen	1 Monat (max. x2)	15 Werktage (max. x2)
Kosten	Begrenzt	Vollständig beim Antragsteller	Beim Organ	Vollständig beim Antragsteller	Beim Organ
Ausnahmen	10	18	7	11	9
Kategorische Ausnahmen	Nein	Interne Dokumente	Informelle Dokumente (z.B. Brainstorming)	Interne Dokumente, Sensible Dokumente	Interne Dokumente, Sensible Dokumente
Tests	Abwägungs- und Begründungspflicht durch Rechtsprechung des GHI	Beurteilung des Einzelfalls auf möglichen Schaden in den durch die Ausnahmen gedeckten Bereichen („ <i>Harm-Test</i> “)	Abwägen der Zugangsverweigerung am öffentlichen Interesses („ <i>Balancing-Test</i> “) und <i>Harm-Test</i>	<i>Harm-Test</i>	<i>Balancing-Test</i> und <i>Harm-Test</i> bei allen Ausnahmen
Teilweis. Zugang	Nein (später durch GHI)	Ja	Ja	Ja	Ja
Angemessene Lösung	Bei Mehrfachanträgen und umfangreichen Dokumenten	Bei Mehrfachanträgen und umfangreichen Dokumenten	Keine	Bei Mehrfachanträgen und allgemeinen, umfangreichen oder zahlreichen Dokumenten	Bei umfangreichen und zahlreichen Dokumenten
Register	Nein (Rat ab 1998 durch Organbeschluss)	Ja	Ja (mit weitgehender Auflichtungsverpflichtung)	Ja (mit Einschränkung hinsichtlich klassifizierter Dokumente)	Ja (mit Einschränkungen hinsichtlich klassifizierter Dokumente)
Bindung mitgliedstaatl. Verwaltungen	Nein	Ja (Verordnung dominiert mitgliedstaatl. Zugangsregelungen)	Nein (Konsultation des betroffenen EU-Organs vor der Offenlegung des Dokuments)	Ja (Verordnung dominiert mitgliedstaatl. Zugangsregelungen)	Nein (Konsultation des betroffenen Organs vor der Offenlegung des Dokuments)
Durchsetzung	Allein durch Organbeschlüsse	Allein durch Organbeschlüsse	Berichtspflicht inkl. Rechtfertigung der Zugangsverweigerungen; Information-Officers; Interinstitutioneller Ausschuss	Allein durch Organbeschlüsse	Berichtspflicht inkl. Rechtfertigung und Zahl der sensiblen Dokumente; Interinstitutioneller Ausschuss

Damit muss für die zweite Phase im Konflikt um das Recht auf Zugang zu Unionsdokumenten zusammenfassend die Dominanz der Kommissionskoalition festgehalten werden. Der Vergleich des Status Quo am Ende der ersten Phase mit den neuen Zugangsregelungen lässt nicht auf die normenhierarchische Aufwertung schließen, die das Transparenzprinzip wie das Recht auf Dokumentenzugang im Vertrag von Amsterdam erhalten haben. Auch wenn es dem EP im interinstitutionellen Verfahren gelungen ist, einige Zugeständnisse im Hinblick auf schon ergangene Gerichtsurteile vor allem in Verfahrensfragen und in der Formulierung der Ausnahmen zu erkämpfen, so konnte die Kommission mit ihrem restriktiven Verordnungsentwurf große Gestaltungsmacht ausüben. Die Einflusskraft des Verwaltungsstabs des Rats zeigte sich am Beispiel des Solana-Beschlusses. Der Protest der Ombudsman-Koalition war nur am Rande in der Lage, den Entscheidungsprozess zu beeinflussen. Damit lassen sich keine koalitionenübergreifenden Lerneffekte in der zweiten Phase festhalten. Auch die fortgesetzte Untersuchung von Beschwerdefällen über verweigerten Zugang durch den EO bestätigte die gleichbleibende Strategie von Kommission und Rat, den noch geltenden Zugangskodex über Gebühr auszuweiten¹⁷⁷. Einhellig werteten die Parlamentarier bei der Abstimmung am 2. Mai 2001 die Verordnung als Kompromisslösung, die einen neuen Startpunkt für weitere Bemühungen darstellt. Bemühungen, zu denen die Ombudsman-Koalition in Phase 3 des Untersuchungszeitraums ansetzte.

2.4.4 Phase 3: Die Implementierung der Verordnung und Strategien für die Zukunft

Die dritte Phase des Konflikts um das Dokumentenzugangsrecht ist wiederum von den Bemühungen der Ombudsman-Koalition gekennzeichnet, Rat und Kommission zu einer großzügigen Anwendung der bestehenden Regelungen zu bewegen sowie Einfluss auf richtungsweisende Entscheidungen zu nehmen. Für den ersten Punkt sind die Sonderberichte des EO an das EP, die auf scharfe Konfliktfälle hinweisen, von besonderer Bedeutung. Sonderberichte verfasst der EO nur im Falle verweigerter Kooperation auf Empfehlungsentwürfe, auf die die Organe gewöhnlich einzugehen versuchen. Der erste Sonderbericht gegen die Kommission (Beschwerde 713/98/IJH) weist auf eine neue Hintertür hin, die auch im Lichte der neuen Verordnung beachtet werden muss: die Überdehnung des Schutzes persönlicher Daten zur Beschränkung des Zugangsrechts. Im konkreten Fall verweigerte die Kommission den Zugang zur Namensliste der Teilnehmer an einem von der Kommission organisierten Treffen von Berufsverbänden mit Hinweis auf Richtlinie 95/46/EG zum Schutz persönlicher Daten. Der EO kam zu dem Schluss, dass „[i]nformation supplied to an administrative authority by a person who participates in an administrative procedure does not seem to be "personal data" relating to that person“ (Empfehlungsentwurf, Decision 3.4). Vor dem EP formulierte Söderman anlässlich der Vorlage des Jahresberichts von 2001: „Ich bedauere, dass dieser Fall Teil einer allgemeineren Tendenz zu sein scheint, wonach Datenschutzregeln missbraucht werden um das Engagement für Transparenz zu missachten.“ (Söderman 2002b, 3). Der Bericht des Petitionsausschusses unterstützt die Sichtweise des EO und formulierte darüber hinaus Empfehlungen für die Ausführung der Datenschutzrichtlinie im Hinblick auf

¹⁷⁷ So argumentierte der Rat im Beschwerdefall 916/2000/GG, dass beantragten Dokumenten der „EU-US-Taskforce“ nicht dem Organ, sondern nur seinem Generalsekretariat vorlägen und somit nicht unter den Zugangskodex fielen. Die Kommission verweigerte Zugang zu in ihrem Auftrag erstellten Expertenberichten. Beide Fälle führten zu Empfehlungen des EO und zur Freigabe der Dokumente.

die Verpflichtung größtmöglicher Offenheit (vgl. EP 2001b). In seiner weiteren Arbeit wies der EO wiederholt auf die Möglichkeit hin, die Regelungen zum Datenschutz gegen das Dokumentenzugangsrecht auszulegen (vgl. z.B. Söderman 2001a, 2001c)¹⁷⁸. Der allgemeinen Notiz „Openness and data-protection“ vom 14. November 2001 folgte am 30. September 2002 ein Brief an Romano Prodi mit Vorschlägen zur Änderung der Datenschutzrichtlinie sowie Beispielen für die negativen Auswirkungen der Regelungen auf die Transparenz der Union (vgl. Söderman 2002d). Weder erhielt Söderman eine Antwort auf sein Schreiben, noch sah die Kommission Handlungsbedarf bei der Vereinbarkeit der beiden Richtlinien (vgl. Europäische Kommission 2003, 8f.).

Der zweite aussagekräftige Sonderbericht (917/2000/GG) betrifft den Rat und, wieder, eine Reihe von Beschwerden der NGO *Statewatch*. Die Grundlage des Streits bildete die Verweigerung des Rats zum Zugang zu internen Dokumenten sowie deren mangelhafte Auflistung im Dokumentenregister. In einer ersten Stellungnahme wies der Rat die Verpflichtung zurück, vorbereitende Unterlagen, die den Mitgliedstaaten zugingen, ins Register aufzunehmen bzw. auf Antrag freizugeben. Erst nachdem Petitionsausschuss wie Plenum des EP den kritischen Sonderbericht des EO unterstützten, verpflichtete sich der Rat zu Folgendem:

Sämtliche dem Rat oder seinen mit Vorarbeiten befassten Gremien zugeleiteten Dokumente, die den Entscheidungsprozess beeinflussen oder den Stand der Arbeiten in Bezug auf einen bestimmten Vorgang reflektieren, sind als Standarddokumente vorzulegen. Gemäß den internen Regeln für die Erstellung von Ratsdokumenten werden die Referenznummern all dieser Dokumente in das öffentliche Register des Rates aufgenommen. Sämtliche Tischvorlagen, nicht aufgeführte Dokumente und sonstige während der Beratungen des Rates oder seiner mit Vorbereitungen befassten Gremien vorgelegten Dokumente sind in den Beratungsergebnissen oder einer diesen beizufügenden Liste zu erwähnen. Brunmayr, zitiert nach EP-Plenardebatte, 17.12.2002

Es bleibt zu überprüfen, inwieweit dieses Zugeständnis auch nach dem Inkrafttreten der Zugangsverordnung eingehalten wird¹⁷⁹.

Ein besonderer Blick gebührt neben dem Fortschritt der EO-Fallentscheidungen der Implementierung der Verordnung durch die Organe. In einem ersten Schritt bedeutet dies die Änderung der Geschäftsordnungen¹⁸⁰. In diesen schränkten sowohl Rat als auch Kommission die Regelungen der Verordnung zusätzlich ein. So weitete Art. 2/1b der Geschäftsordnung des Rates die Vertraulichkeit auf Dokumente der Mitgliedstaaten aus, die dem Rat vor Dezember 2001 zugingen. Die gleiche Einschränkung übernimmt die Kommission mit Mai 2001 als Zeitgrenze.

Die Berichte, welche die Organe in jährlichem Abstand über die Durchführung des Zugangsrechts im Sinne von Art. 17 der Verordnung veröffentlichen müssen, geben zusätzlichen Aufschluss über die Fortschritte des Dokumentenzugangsrechts. Bunyan veröffentlichte im Juni 2003 eine kritische Zusammenfassung der ersten Berichte von Kommission (Europäische Kommission 2003) und Rat (Rat 2003). Aufmerksamkeit verdient dabei im Zusammenhang mit der Kommission die nur mangelhafte Umsetzung der Registerpflicht. Statt eines einzigen führt das Organ zu Ende des Untersuchungszeitraumes drei Register, die zudem nicht die Gesamtheit der

¹⁷⁸ Bedenken, die von Wissenschaftlern und dem zivilgesellschaftlichen Netzwerk geteilt werden: vgl. Dryberg 2004, 91; <http://www.statewatch.org/news/2002/oct/03omb.htm>, 27.08.2005.

¹⁷⁹ Weitere Empfehlungsentwürfe und Sonderberichte des EO aus den Jahren 2000-2003: Beschwerde 1128/2001/IHJ; Beschwerde 917/2000/GG; Beschwerde 1524/2000/(PB)SM.

¹⁸⁰ EP: Amendment to the Rules of Procedure: Access to European Parliament documents (A5-0349/2001), Geschäftsordnung Art. 96, Art. 97; Geschäftsordnung des Rates: Anhang II: Sonderbestimmungen für den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Rates; Kommission: Detailed rules for the application of Regulation (EC) No 1049/2001 of the European Parliament and of the Council regarding public access to European Parliament, Council and Commission documents, AB 2002 L-345/94.

Dokumente abdecken, sondern „nach und nach“ (Europäische Kommission 2003, 7) ausgeweitet werden sollen. Bezeichnend ist auch, dass 2002 keines der als sensibel eingestuften Dokumente in das Register mitaufgenommen wurde (ibid.). Dagegen sind hinsichtlich der Registrierung des Rats Fortschritte zu beobachten. Zu Ende des Jahres 2002 waren 375 154 Dokumente aufgenommen, von denen knapp 45% (168 647) direkt online zugänglich waren. Ein Wermutstropfen bleibt allerdings auch hier die Regelung bezüglich sensibler Dokumente: Von den 255 in 2002 als sensibel klassifizierten Dokumenten wurden nur 77 überhaupt ins Register aufgenommen. Damit blieb schon die Existenz der restlichen Unterlagen vor der Öffentlichkeit versteckt (vgl. Rat 2003, 7). Weitere Kritikpunkte listet der Bericht des Ausschusses für die Freiheiten und Rechte der Bürger, Justiz und innere Angelegenheiten des EP über die Anwendung der Verordnung 1049/2001 vom 11. September 2003 auf (EP 2003): So hat z.B. der Rat mit der Kategorie ‚Restricted‘/‚Limité‘ eine den Zugang beschränkende Klassifizierung geschaffen, die nach geltendem Recht nicht unter die Regelung der sensiblen Dokumente fällt. Zudem verzichtet der Rat zunehmend darauf, gewisse Sitzungen auf Band aufzuzeichnen, um die Existenz von Material zu verhindern, dessen Offenlegung beantragt werden könnte (vgl. EP 2003, 7f.). Der Kommission wird u.a. die systematische Geheimhaltung der Kommunikation mit den Mitgliedstaaten im Rahmen der Vertragsverletzungsverfahren vorgeworfen (vgl. EP 2003, 8). Diese Beispiele lassen den Schluss zu, dass Kommission und Rat auch unter der neuen Verordnung weiter eine Strategie der Hintertür verfolgen. Positiv zu werten ist dagegen die im März 2002 beschlossene Einrichtung des in der Verordnung vorgesehenen interinstitutionellen Ausschusses, der dem EP größere Kontrollmöglichkeiten über die Auslegung der Zugangsregelungen durch Kommission und Rat einräumt. Außerdem beschlossen die drei Organe die Ausweitung der Verordnung auf die Agenturen (vgl. Europäische Kommission 2003, 9)¹⁸¹.

Abschließend müssen noch die Bemühungen Erwähnung finden, die einzelne MEPs (vgl. Bernsdorff/Borowsky 2002, 194f., 292f.) und der EO unternommen haben, um auf die Formulierung der Grundrechte-Charta Einfluss zu nehmen. Am 2. Februar 2000 sprach Söderman vor dem Grundrechtekonvent (vgl. Söderman 2000a) und forderte neben der Verankerung eines Rechts auf gute Verwaltung auch die Festschreibung des Dokumentenzugangsrechts. Das aufgenommene Grundrecht in Art.42 setzt den Dokumentenzugang in Zusammenhang mit den Bürgerrechten, findet allerdings in seinem Bezug auf die drei Organe Parlament, Rat und Kommission eine wesentliche Beschränkung. Diese konnte in der im Vertrag über eine Verfassung für Europa aufgenommenen Version, die in Artikel II-102 alle „Organe, Einrichtungen und sonstige Stellen der Union“ mit einschließt, ausgeglichen werden.

¹⁸¹ Vgl. **AB** 2001 L 173/5: Gemeinsame Erklärung zu der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2001 über den öffentlichen Zugang zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission.

2.5 Bewertung der Untersuchungsergebnisse

2.5.1 Die Situation zum Ende des Untersuchungszeitraums

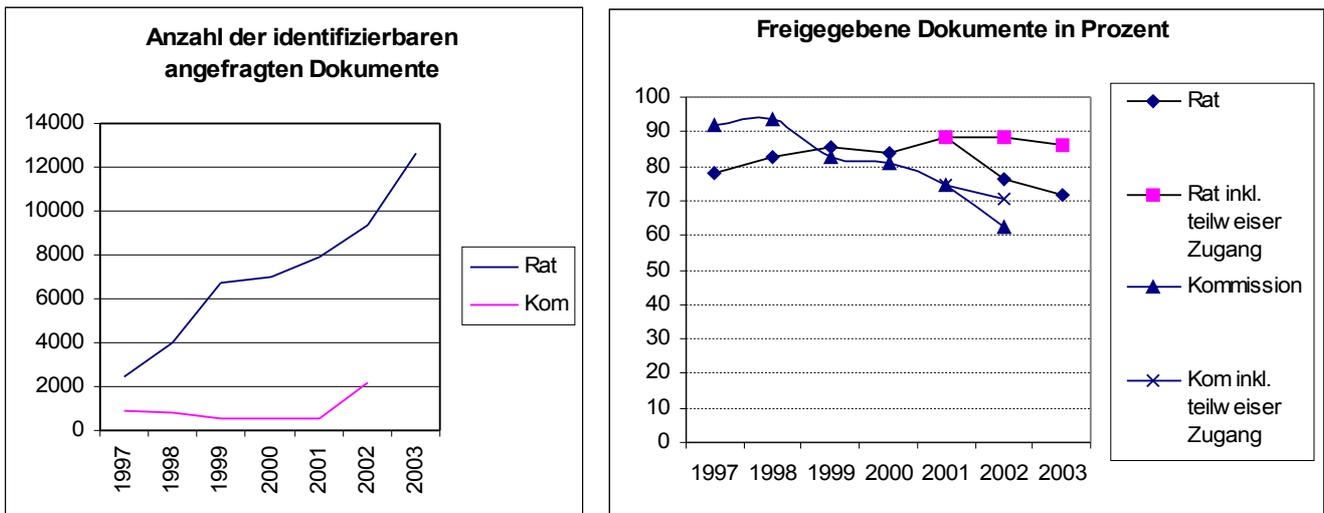
Die Bewertung des Dokumentenzugangsrechts und des dazugehörigen Verfahrens auf europäischer Ebene zu Ende des Untersuchungszeitraums lässt nur ein gemischtes Urteil zu. Auf den ersten Blick wurden viele Fortschritte erzielt. Das Recht auf Zugang zu Unionsdokumenten ist im EG-Vertrag verankert, seine Durchführung folgt einer für alle Bürger einsichtigen Verordnung. Seit 1998 macht die öffentliche Registrierung der Dokumente und damit die nutzerfreundliche Gestaltung des Zugangsrechts große Fortschritte, wozu auch die stetig steigende Zahl an online direkt zugänglichen Unterlagen gezählt werden muss¹⁸². Außerdem decken die 2003 bestehenden Zugangsregeln im Gegensatz zur Insellösung von Rat und Kommission von 1993 durch die Ausweitung der Verordnung auf die Agenturen fast die komplette institutionelle Landschaft der Union ab¹⁸³. Es kann also am Ende der Untersuchungsperiode ein Erfolg für die Ombudsman-Koalition festgehalten werden – im kreativen Umgang mit den sich bietenden Einflussmöglichkeiten wurde über die Jahre eine substantielle Ausweitung des Dokumentenzugangsrechts auf europäischer Ebene erreicht. Ebenso große Kreativität muss allerdings auch der Kommissionskoalition zugesprochen werden. Ein geschicktes Ausnutzen der Gestaltungsmacht im Entscheidungsprozess hat den Umfang der aktuellen Verordnung 1049/2001 entsprechend eingeschränkt. Zudem haben sowohl Rat als auch Kommission immer wieder Hintertüren in den geltenden Regelungen gefunden, aufgrund derer sie Ausnahmen restriktiver auslegen bzw. neue, zum Teil kategorische Beschränkungen aufstellen konnten. Allein die stetige Überwachung der Zugangspraxis durch Parlament, EO, das zivilgesellschaftliche Netzwerk und die Gerichtshöfe stellte dazu ein wirksames Gegengewicht dar. Dabei bedeutete die öffentlichen Meinung ein wichtiges Druckmittel, dem Kommission und Rat durch ihre den subsysteminternen Strategien entgegenstehende transparenzfreundliche Reformrhetorik zusätzliche Angriffsfläche boten.

Eine Auswertung der Statistiken aus den Berichten über die Durchführung der Zugangsregelungen zeigt über die Jahre zwei bestimmende Tendenzen (vgl. Abbildung 5). Mit der Zeit stieg das öffentliche Interesse an einem selbstbestimmten Dokumentenzugang massiv an, wobei die Einführung und stetige Verbesserung der öffentlichen Register große Sprünge in den Zahlen markierten (Rat: 1998 – 1999; Kommission 2001 – 2002). Der prozentuale Anteil der freigegebenen Dokumente zeigt einen zwar geringen, doch kontinuierlichen Anstieg der vom Rat öffentlich gemachten Dokumente. Helena Jäderblom führt dies auf eine „changing attitude“ (Abschrift des Telefoninterviews, 30.8.2005), wenn nicht an der Spitze, so doch in der Reihe der Beschäftigten des Rates zurück: In den Jahren der Verhandlung und Umsetzung der Verordnung 1049/2001 habe das Thema der Transparenz immer zahlreichere Anhänger im Generalsekretariat gefunden. Diese Ansicht wird von den Statistiken des Rates, vor allem in Abgrenzung zur Kommission, unterstützt. Diese verfolgte eine deutlich restriktivere Strategie. Beide Organe nützen seit der Verabschiedung der Verordnung die Möglichkeit des teilweisen Zugangs.

¹⁸² So ist z.B. mit Eur-Lex seit Juni 2001 der digitale Zugang zum Amtsblatt der Gemeinschaft übersichtlich präsentiert.

¹⁸³ Die weiteren Institutionen führten die nach Vorbild des Zugangskodex von 1993 erlassenen Regelungen fort und gleichen nach und nach ihr System der neuen Verordnung an; vgl. z.B. Ausschuss der Regionen: Beschluss 64/2003, 128/2003; Europäischer Rechnungshof AB 2005 C-96/1, etc.

Abbildung 5: Entwicklung des Dokumentenzugangs von Rat und Kommission 1997- 2002/2003¹⁸⁴



2.5.2 Bewertung anhand der theoretischen Vorgaben

An den Hypothesen des ACF geprüft, können die Ergebnisse der empirischen Untersuchung im Fallbeispiel 1 folgendermaßen bewertet werden:

Hypothese 1: Koordination wächst mit der Übereinstimmung von Überzeugungen. Konflikt wächst mit der Divergenz von Überzeugungen.

Hypothese 2: *Policy*-orientiertes Lernen über *belief systems* hinweg ist am wahrscheinlichsten, wenn es eine mittlere Ebene des informierten Konflikts zwischen den beiden Koalitionen gibt:

- Alle Beteiligten verfügen über ausreichende technische Ressourcen zur Teilnahme an der Debatte.
- Die Konfliktlinie verläuft zwischen den *secondary aspects* der einen und dem *policy core* der anderen Koalition – oder alternativ zwischen wichtigen *secondary aspects* in den beiden *belief systems*.

Der Konflikt zwischen den Koalitionen ist im Fall des Dokumentenzugangsrechts für das Subsystem der Guten Verwaltung verhältnismäßig stark. Die Konfliktlinien verlaufen zwischen den *policy cores* der Akteure, zudem besitzen die *secondary aspects* wesentliches Gewicht und stehen sich diametral entgegen. Während Phase 1 noch vorwiegend von Kooperation geprägt war (ersichtlich an der konstruktiven Haltung von Kommission und Rat gegenüber den Ombudsman-Empfehlungen), trat in der zweiten und dritten Phase der Konflikt anhand des Streits von Prodi und Söderman im *Wall Street Journal* sowie in den Fällen der Sonderberichte offener zu Tage. Als zugrundeliegende Antriebskraft des Konflikts ist zudem das massive materielle Interesse der Akteure der Kommissionskoalition an der Beibehaltung des Status Quo zu werten. Dass sich darüber hinaus über die Jahre der Eindruck verfestigte, dass Kommission und Rat eine versteckte Strategie der Hintertüre verfolgten, verringerte zum Einen die Qualität des informierten Konflikts und verstärkte zum Anderen den *devil shift*. Damit blieben die koalitionsübergreifenden Lerneffekte gering: „On openness, no real changes have been noted in the attitude of the Community institutions“ (Söderman 2002e, 2). Dass der Ombudsman-Koalition trotzdem die Möglichkeit der konkreten Argumentation und damit der Einflussnahme im Einzelfall bestehen blieb, lag am stetigen *Input* durch die Beschwerdefälle beim EO, der so, unterstützt vom strategischen Vorgehen des zivilge-

¹⁸⁴ Die Zahlen des Jahres 2003 für den Zugang zu Kommissionsdokumenten sind der Öffentlichkeit noch nicht zugänglich.

sellschaftlichen Netzwerks, Kenntnis über die Methoden der Gegner-Koalition erlangte und konkrete Argumente dagegen setzen konnte. Dabei war der Druck, den die Gefahr medialer Öffentlichkeit auf die Kommissionskoalition in der politisch sensiblen Frage der Transparenz ausübte, von wesentlicher Bedeutung. Hier sind Lerneffekte im Sinne einer stückweisen Akzeptanz neuer sich stellender Forderungen sowohl bei der Kommission als auch und vor allem im Beamtenstab des Rats nachvollziehbar.

Trotzdem muss festgehalten werden, dass bis zum Ende des Untersuchungszeitraums das umgesetzte Politikprogramm vom *policy core* der Kommissionskoalition geprägt blieb: Der Dokumentenzugang ist auf europäischer Ebene, vor allem im Hinblick auf die neu eingeführten Kategorien der sensiblen und internen Dokumente, als Angebot der Organe an die Bürger verwirklicht und nicht als demokratisches Grundrecht, dem die Akteure verpflichtet sind. Die erzielten Fortschritte beziehen sich vor allem auf die Einrichtung flächendeckender Zugangsregeln über Rat und Kommission hinaus, wobei die weiteren Institutionen zumeist kooperativ auf die Argumente der Ombudsman-Koalition reagierten¹⁸⁵. Bei Kommission und Rat können die Veränderungen im Umgang mit Dokumentenanfragen nur in den *secondary aspects* verortet werden, in Fragen des Verfahrens und der Auslegung gewisser Ausnahmen und Regelungen. Damit ist Hypothese 5 bestätigt: Im Untersuchungszeitraum behielten Kommission und Rat den wesentlichen Einfluss auf die politischen Entscheidungen, womit nicht von einem tiefgreifenden Wandel des Politikprogramms gesprochen werden kann. Nur dort, wo ihr Einfluss gering gehalten ist, wie in den Verfahrensbeschlüssen anderer Organe und Einrichtungen, konnten tiefgreifendere Veränderungen bewirkt werden.

Hypothese 5: Der *policy*-Kern eines politischen Programms wird solange nicht signifikant verändert, als die *Advocacy Coalition*, die das Programm ins Leben gerufen hat, in diesem Bereich an der Macht bleibt – es sei denn, der Wandel wird ihr durch eine übergeordnete politische Einheit aufgezwungen.

Hypothese 6: Die Veränderungen des *policy*-Kerns eines Programms setzen zum Einen bedeutsame externe Störungen, zum anderen ein geschicktes Ausnutzen dieser Handlungsgelegenheiten durch die (vorherige) Minderheitskoalition eines Subsystems voraus

Rückenwind erhielt die Ombudsman-Koalition durch die in Kapitel III.1.3 vorgestellten externen Ereignisse, vor allem durch den durch die Maastrichtkrise und den Santer-Schock ausgelösten Druck der öffentlichen Meinung, der sich durch die im Rahmen der Verwaltungsreform nach außen hin geführte transparenzfreundliche Rhetorik der Kommissionskoalition noch verstärkte. Dennoch müssen die Ausgangsressourcen der Ombudsman-Koalition im Hinblick auf die politische Macht als zu gering eingeschätzt werden, um die externen Schocks in tiefgreifenden Wandel im *belief system* der Entscheidungsträger umzusetzen.

Die Entwicklung des Zugangsrechts zu den Dokumenten auf Unionsebene als Teil der Entwicklung eines europäischen GA-Normsystem ist weit entfernt von einem Abschluss. Die Entwicklungen des ersten Jahrzehnts nach der erstmaligen Verankerung öffentlicher und bindender Zugangsregelungen im Verhaltenskodex von Kommission und Rat veranschaulichen, dass widerstreitende Interessen und Vorstellungen von der besten Verwirklichung eines Dokumentenzu-

¹⁸⁵ Vgl. Ausschuss der Regionen, <http://www.cor.eu.int/de/documents/register.htm>, 27.08.2005.

gangsrechts die Geschwindigkeit und Richtung der Entwicklung beeinflussen. Dementsprechend kann zu Ende des Untersuchungszeitraums nur von einem Zwischenstand die Rede sein, der sowohl von Seiten der Ombudsman-Koalition als auch von Seiten der Kommissionskoalition weitere Beeinflussung erfahren wird. Ein wichtiger weiterer Impuls ist von der Rechtsprechung der Gerichtshöfe zur Verordnung 1049/2001 zu erwarten. Wegen der langen Verfahrenszeiten sind die bis zum Ende der Untersuchungsperiode abgeschlossenen Fälle noch auf der rechtlichen Grundlage der 1993-Beschlüsse gefällt¹⁸⁶.

Nach der eingehenden Beschäftigung mit einem konkreten Teilaspekt des Normen-Clusters Guter Verwaltung soll nun der Blick auf Bestrebungen gewandt werden, die sich mit der Umsetzung einer bestimmten Vorstellung des *Good Administration*-Konzepts beschäftigen. Fallbeispiel 2 analysiert den Konflikt um die Verankerung von Kodizes für gute Verwaltungspraxis auf europäischer Ebene.

3. Fallbeispiel 2 – Kodizes für gute Verwaltungspraxis auf EU-Ebene

3.1 Implikationen der Fallauswahl: Inhaltliche Bestimmung

Das zweite Fallbeispiel, die Entwicklung von Kodizes für gute Verwaltungspraxis auf europäischer Ebene, war nicht derart präsent in der medialen Öffentlichkeit wie das Thema der Transparenz, dafür bewegten seine theoretischen Grundlagen die wissenschaftliche Diskussion seit Mitte der 90er Jahre. Auf großen Konferenzen (z.B. OECD – *Ethics in the Public Sector* 1997, EGPA – *Ethics and Accountability in a Context of Governance and New Public Management* 1997) wurden Erklärungen für den neuen Trend in den Industriestaaten gesucht, Normkataloge für das Verhalten der Beschäftigten festzuschreiben, und Vorschläge für die beste Gestalt einer derartigen Sammlung ethischer Leitsätze entworfen.

Als Grundlage dieser Entwicklung sind zwei Strömungen zu sehen, die sich immer mehr überlagerten und dazu führten, dass „ethics regimes may need to be rebalanced and revitalised“ (Maquire 1998, 23). Zum Einen wirkte sich der in den letzten Jahrzehnten sich ausweitende „context of continuous technological change and enlargement of the spheres of discretionary powers“ (Solé 2002, 1540) in einer Zunahme von Ermessensakten aus, in denen der Verwaltungsbeamte seine Entscheidung nicht mehr nach Schema F, sondern unter Miteinbeziehung und Abwägung zahlreicher Faktoren zu treffen hat. Zum anderen förderte der Trend zur Verwaltungsreform im Sinne des NPM (vgl. Kapitel II.1.2) diese Entwicklung, da die neuen Ansätze des Verwaltungsmanagements explizit gegen schematisches Vorgehen und für die Flexibilisierung der Entscheidungsfindung sprachen. Dem Bürokraten im Weberschen Sinne, der die Qualität seiner Amtsausübung auf Fachwissen und Formalismen aufbaute, stand damit eine durch Grauzonen geprägte Falllandschaft gegenüber, in welcher der Verwaltungsakt nicht mehr vorgeschrieben war, son-

¹⁸⁶ In einem ersten Verfahren, dessen Urteil am 13.4.2005 erging (Rs. *Verein für Konsumenteninformation v Kommission T-2/03*) entschied das Gericht gegen die Kommission und für die individuelle Prüfung eines jeden Dokuments selbst im Fall sehr umfangreicher Akten. Der dabei getroffene Bezug auf die vorhergehende Rechtsprechung zum Zugangskodex lässt auf eine Fortschreibung der im Sinne eines Dokumentenzugangsrechts positiven Rechtsprechung hoffen.

dern auf persönlichem Ermessen beruhte. Er sollte nicht im Sinne einer rationalen Logik der Kosten-Nutzen-Abwägung handeln, sondern Lösungen nach einer *logic of appropriateness* suchen (vgl. Uhr 1997, 95f.). Für die daraus resultierenden Unsicherheiten versuchen Kodizes für das Verhalten Verwaltungsbeschäftigter gegenüber der Öffentlichkeit eine Orientierung zu bieten. Anstatt festgeschriebener Verfahrensmuster enthalten sie grundlegende Prinzipien, die die Handlungen im Verwaltungsprozess leiten sollen, um so dessen Rechtmäßigkeit, Rechenschaftlichkeit und Nachvollziehbarkeit auch in Ermessensfragen und bei zunehmender Flexibilisierung der Abläufe zu garantieren.

Daneben spielt auch „[the] widespread evidence of declining public confidence in government“ (Maguire 1998, 23) eine große Rolle. Öffentlich zugängliche Verhaltenskodizes für die Verwaltung stellen Regeln auf, an denen sich die Bürger in ihren Erwartungen orientieren und auf die sie im Beschwerdefall Bezug nehmen können. „Declarations of “core values“ can have an important role to play in an “ethics infrastructure“ as the basis of a community contract between the inner world of responsible officials and the external world of accountability agents“ (Uhr 1997, 94).

Der Versuch aber, dem in Umfang und Auslegung vagen Konzept der Guten Verwaltung durch die schriftliche Fixierung eines Normenkatalogs ein Gesicht zu geben, bleibt ein unbestimmtes Unterfangen. So muss ein Kodex für gute Verwaltungspraxis alle drei Elemente enthalten, die das *Good Administration*-Konzept bestimmen. Das bedeutet, dass ein solcher Entwurf neben dem Fundament der Rechtmäßigkeit Referenzen zur Effizienz- wie zur individualrechtlichen Rationale aufweisen sollte. Wie die Gewichtung der beiden Legitimitätsrationalen zueinander im konkreten Fall umgesetzt ist, lässt wiederum eine erste Aussage über das zugrundeliegende *belief system* der Entscheidungsträger zu. Dennoch bleiben die konkreten Normen, zumindest zum Teil, in ihrem Kern selbst vage und unbestimmt. Während die Objektivität des Verwaltungshandelns noch gewissen Messkriterien unterliegt und das Recht auf öffentlichen Zugang zu Dokumenten an bestehenden Regelungen bewertet werden kann, sind Qualitätsmerkmale wie höfliches Verhalten oder die verhältnismäßige Entscheidung weniger leicht zu umreißen. Dennoch ist der Ansatz eines Verhaltenskodex für die Beziehungen zwischen Verwaltungsangestellten und Öffentlichkeit ein wichtiger Schritt bei der Bemühung um *Good Administration*, leistet er doch in jedem Fall eine „Positivierung der Kernelemente“ (Soria 2001, 683) Guter Verwaltungspraxis, auf welche ansonsten nur in Form allgemeiner Grundsätze Bezug genommen werden kann.

Von großer Bedeutung in diesem Zusammenhang ist die normenhierarchische Positionierung eines derartigen Kodex. Denn ob er intern im Rahmen der Geschäftsordnung oder des Beschäftigtenstatuts oder sekundär- oder gar primärrechtlich und damit auf höherer Ebene verankert ist, entscheidet über seine Außenwirkung. Ein Verwaltungssystem, das dem Bürger und den prozesslegitimierenden GA-Normen großes Gewicht einräumt, wird einen Kodex für gute Verwaltungspraxis einheitlich formulieren und auf höherer Ebene ansiedeln und den enthaltenen Normen damit den Charakter von öffentlichen Bürgerrechten gegenüber der Administrative zuweisen (vgl. Soria 2001, 698ff.). In dieser Perspektive kommt der verständlichen Formulierung sowie der öffentlichen Verbreitung des Kodex große Bedeutung zu. Der Bürger als zentraler Adressat der

ihm eingeräumten Schutz- und Verfahrensrechte soll diese kennen und, im Falle von Verwaltungsmissständen, auch in der Lage sein, rechtlich oder außerjustiziell Gegenmaßnahmen zu ergreifen, die ihm durch die gerichtliche Revision von Verwaltungsentscheidungen und die Existenz einer Ombudsman-Institution offen stehen. Dagegen tendieren vor allem stark hierarchisch gegliederte Verwaltungssysteme wie z.B. das deutsche zur internen Festsetzung und Garantie von Qualitätsstandards. Verfahrensregeln werden also nach innen in Form von Anhängen zur Geschäftsordnung oder zu Beschäftigtenstatuten erlassen. Innerhalb eines Verwaltungssystems können so mehrere, in ihrem Kern unter Umständen sehr unterschiedliche Verhaltenskodizes existieren, je nachdem wie hoch das jeweilige Organ oder die jeweilige Einrichtung die Standards ansetzt. Auch Beschwerden werden in einem solchen Rahmen intern behandelt und erfolgen zumeist nach bestehenden Disziplinarverfahren. All diese Punkte stehen einer übersichtlichen, für den Bürger nachvollziehbaren Struktur entgegen. Allerdings zielen sie auch weniger auf den Bürger ab. Verhaltenskodizes mit Innenwirkung bestehen hauptsächlich zur internen Qualitätssicherung und –steigerung, sie sind zuvorderst ein Mittel der Selbstanalyse. Ihre demokratische Legitimierung ziehen sie aus der output-orientierten Perspektive des durch gesteigerte Leistung und Kohärenz erhöhten Gemeinwohls. Die aufgestellten Standards nehmen in dieser Perspektive nicht die Position einklagbarer Bürgerrechte ein.

Die folgende Analyse des Fallbeispiels Kodizes für gute Verwaltungspraxis auf europäischer Ebene soll aufzeigen, inwieweit die vorgestellten unterschiedlichen Ansätze Verfechter in den konkurrierenden Koalitionen fanden und welcher sich im Konflikt um die politische Umsetzung im Subsystem Gute Verwaltung der EU durchzusetzen vermochte.

3.2 Die Ausgangssituation im Jahr 1995

Anders als im Fall des Zugangs zu Dokumenten der Union bestanden zu Beginn des Untersuchungszeitraums noch keine Regelungen, die als Ausgangspunkt für eine Weiterentwicklung dienen konnten. Die europäische Verwaltung „was an administration that was still in a way 'aseptic', because its rules were limited to the basic elements (rights and obligations, careers, recruitment [...] etc.) and lacked general principles“ (Vilella 1999, 212) gerade in Form eines Verhaltenskodex. Dafür hatten zum Amtsantritt von Jacob Söderman mehrere Mitgliedstaaten rechtliche Schritte unternommen, um den neuen Anforderungen an ihre Verwaltungsbeamten durch ethische Leitlinien zu entsprechen. Eine Vorreiterrolle nahm Großbritannien mit seiner *Service First*-Initiative von 1991 ein, der mit der *Citizen's Charter* ein umfassender Verhaltenskodex für die Beamten und Angestellten des öffentlichen Dienstes mit starker Außenwirkung beigelegt war¹⁸⁷. Im nächsten Jahr folgten Frankreich und Belgien und auch Spanien und Italien verfügen seit Anfang der 1990er über Verhaltensregeln im Rahmen ihres Verwaltungsverfahrensrechts (vgl. Solé 2002, 1542). Einen konkreten Vorstoß von Seiten einer Ombudsman-Institution konnte man Mitte

¹⁸⁷ Vgl. OECD 1996, 43f.; http://www.cabinetoffice.gov.uk/codes_and_standards/, 27.08.2005.

des Jahrzehnts in Irland beobachten, wo 1996 „The Ombudsman’s Guide to Best Practice for Public Servants“¹⁸⁸ veröffentlicht wurde¹⁸⁹.

Auch die mit Fragen der Verwaltungsverfahren beschäftigten Internationalen Organisationen, allen voran der Europarat und die OECD, wandten der Frage der schriftlichen Konsolidierung ethischer Verhaltensregeln größere Aufmerksamkeit zu. Das *Public Management*-Komitee¹⁹⁰ der OECD legte seit 1995 einen Arbeitsschwerpunkt auf Fragen der Ethik im öffentlichen Dienst, der in der Organisation eines Symposiums, Publikationen sowie einer Empfehlung des Rats seinen Ausdruck fand¹⁹¹. Der Europarat und seine Projektgruppe Verwaltungsrecht (CJ-DA)¹⁹² publizierten 1996 ein Handbuch („The Administration and you“, Europarat 1996), das einen Modellkodex basierend auf den Vorarbeiten der IO sowie die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte vorstellte. All diese Initiativen können als Inspiration für die im Untersuchungszeitraum ergriffenen Maßnahmen der Ombudsman-Koalition gesehen werden. Sowohl die weltweite Verbreitung von Verhaltenskodizes in nationalem Recht als auch das Engagement der IOs und die wissenschaftliche Aufmerksamkeit sind wichtige *Input*-Lieferanten und stärken die Argumentationsgrundlage für eine Umsetzung von Verhaltenskodizes auf supranationaler Ebene. Diese wurden erst mit der offiziellen Einrichtung des Petitionsausschusses des EP sowie der Einsetzung eines EO ein (umkämpftes) Thema.

3.3 Das Fallbeispiel Kodizes für gute Verwaltungspraxis auf EU-Ebene

3.3.1 Die Ombudsman-Koalition

Das Engagement der Ombudsman-Koalition für die Umsetzung eines Kodex für gute Verwaltungspraxis stellt sich als konzertiertes Vorgehen vor allem zweier Institutionen dar, des Ombudsman und des Europäischen Parlaments. Während die Initiative für ein solches Projekt aus den Reihen des Petitionsausschusses des EP kam, übernahm der EO die konkrete Formulierung des von der Koalition vertretenen Modellkodex, der wiederum im Austausch mit den Parlamentsausschüssen weiter ausgearbeitet wurde. In der Auseinandersetzung mit der Gegner-Koalition verlegte sich Söderman auf die direkte Auseinandersetzung, die von konstruktiver Zusammenarbeit bis zu aggressiver Rhetorik reichte, das EP dagegen beteiligte sich hauptsächlich durch die öffentliche Bestätigung der Ombudsman-Strategie, was der gemeinsamen Position das Plus der normativen Legitimierung durch die parlamentarische Versammlung einbrachte. Von den MEPs zeichnete sich vor allem Roy Perry¹⁹³ durch besonderes Engagement in der Frage aus. Seine enge Verbindung zum Konzept der Guten Verwaltung wird auch in seiner Bewerbung um die Nachfolge Jacob Södermans als EO im Jahr 2003 deutlich¹⁹⁴. Rückendeckung erhielten die beiden Hauptakteure durch die IOs, die in der selben Zeit an Verhaltenskodizes für den öffentlichen

¹⁸⁸ Vgl. http://www.irlgov.ie/ombudsman/2352_156.htm, 28.08.2005.

¹⁸⁹ Für weitere Initiativen auf mitgliedstaatlicher Ebene und weltweit vgl. OECD 1996, 45ff.

¹⁹⁰ PUMA – heute: Public Governance and Management.

¹⁹¹ Vgl. OECD 1996, OECD 1997, OECD 1998; Recommendation of the Council on Improving Ethical Conduct in the Public Service including Principles for Managing ethics in the Public Service - 923rd Session 23. April 1998.

¹⁹² http://www.coe.int/T/E/Legal_affairs/Legal_co-operation/Administrative_law_and_justice/General/, 28.08.2005.

¹⁹³ Vgl. Lebenslauf http://www.europarl.eu.int/comparl/peti/election2002/candidates/pr_ap_cv_de.pdf, 28.08.2005.

¹⁹⁴ Vgl. Perry 2002. Die Wahl verlor er nur knapp im letzten Wahlgang gegen den aktuellen Amtsinhaber Nikiforos Diamandouros mit 215 zu 249 Stimmen.

Dienst arbeiteten, wertvollen Input in Form von Forschungsarbeit über nationalstaatliche Verwirklichungen des Konzepts und Expertenmeinung lieferten und eine Plattform für wissenschaftlichen Austausch boten¹⁹⁵. Das selbe gilt für eine Forschergemeinde vor allem aus den Fachbereichen Öffentliches und Verwaltungsrecht, die sich auf Kongressen (International Federation for European Law (FIDE) 1998, OECD 1997, EGPA 1997) mit Fragen ethischer Standards in der Verwaltungstätigkeit auseinandersetzten und zu nationalstaatlichen wie europäischen Initiativen Stellung nahmen (vgl. Solé 2002, Soria 2001). „Die Initiative des Bürgerbeauftragten entspricht somit dem Wunsch weiter Teile der Lehre, die allgemeinen Rechtsgrundsätze [...] in ihren Präzisierungen zu kodifizieren“ (Soria 2001, 691). Von Seiten der mitgliedstaatlichen Regierungen erfuhr die Ombudsman-Koalition weniger Unterstützung als im Falle des Zugangsrechts zu Unionsdokumenten. Zwar kann man von einer wohlwollenden Haltung der nordischen Staaten mit ihren durch Transparenz und Legalismus gekennzeichneten Verwaltungssystemen gegenüber der grundsätzlichen Idee eines Kodex für gute Verwaltungspraxis ausgehen, allerdings ist die Umsetzung solcher Leitlinien weltweit als derartig junge Strömung anzusehen, dass eine so tiefe Verwurzelung in den Traditionen und im Demokratieverständnis der Staaten wie im Fall des Dokumentenzugangsrechts auszuschließen ist. Dennoch war gerade für Jacob Söderman mit seinem skandinavisch geprägten legalistischen Verständnis der Regelung Guter Verwaltung der Ansatz eines ausformulierten und verbindlichen Normenkatalogs von Beginn seiner Amtszeit an die nahelegendste Maßnahme, um *Good Administration* auf supranationaler Ebene voranzubringen. Schon in seinem ersten Jahresbericht kennzeichnete Söderman „[i]mproving the quality of administration and thereby enhancing relations between the Community and European citizens“ (EO-Jahresbericht 1995, Final Remarks) als das Hauptziel seiner Arbeit. Als möglichen Weg wies er im selben Kontext auf einen „eventual Community Code of Good Administrative Practice“ (ibid.) hin. Damit steht das Engagement des EO für eine einheitliche, verständliche und verbindliche Kodifizierung von GA-Normen in der EU-Verwaltung auf einer Ebene mit seinem Einsatz für eine transparentere Union. Das Engagement für einen Verhaltenskodex ist als Teil der selbstformulierten „double mission“ (Magnette 2003, 681) des ersten Amtsinhabers zu sehen.

Wiederum sind für das *belief system* der Koalition diejenigen *deep core* und *policy core beliefs* kennzeichnend, die für das gesamte Subsystem der Guten Verwaltung gelten. Dementsprechend ist die Rechtsstaatlichkeit der Verwaltungstätigkeiten „als ‚principe des principes‘ des Verwaltungsrechts“ (Soria 2001, 691) als inhaltliche Grundlage eines Verhaltenskodex anzusehen – Machtmissbrauch, Betrug und Parteilichkeit hingegen als absolut zu verhindernde Vergehen. Daneben ist die Wertschätzung des Individuums im *belief system* von zentraler Bedeutung. Der *policy core* der Ombudsman-Koalition, geprägt von der Zielvorstellung einer verbesserten Bürger-Verwaltung-Beziehung durch die Integration von Schutz- und Partizipationsrechten in das administrative System, wirkt sich auf die konkrete Gestaltung des favorisierten Kodexmodells aus, in dem das Individuum als Verwaltungsobjekt eine zentrale Position einnimmt. Es ist zu erwarten, dass die Koalition die Umsetzung rechtsverbindlicher Regelungen verfolgen wird, die den Bürger

¹⁹⁵ Vgl. Email Jacob Söderman vom 15.07.2005.

über seine Rechte wie über die legitimen Erwartungen an den Verwaltungsprozess informieren. Dabei erleichtert eine einheitliche und verständliche Formulierung die Nachvollziehbarkeit aus der Sicht der Betroffenen. Als zentraler Punkt der *secondary aspects* ist die Ausstattung der Verhaltensregeln mit einer klaren Außenwirkung zu sehen. Die dem Bürger eingeräumten Rechte und dem Verwaltungsbeamten auferlegten Pflichten müssen nach den Überzeugungen der Ombudsman-Koalition extern beurteilbar und auch einklagbar sein. So forderte Söderman schon früh „ein Gesetzbuch für Verwaltungsethik“ (Söderman 1998b, 1), denn „[o]hne wirksame Rechtsmittel sind Rechte nichts wert“ (Söderman 2000a, Abs. 4). Der Aufgabe einer Formulierung und Verregelung ethischer Leitlinien für das Verwaltungspersonal schreibt die Ombudsman-Koalition dementsprechend eine grundlegende Bedeutung zu, er gilt als Teil des „commitment of the Union to democratic, transparent and accountable administration“ (Södermann 2000g, 1). Der Verhaltenskodex ist dabei als Leitfaden für gutes Verwaltungshandeln an die supranationale Administration gerichtet, vor allem aber als Information und Orientierung an die Unionsbürger, denen er eine Reihe an Schutz- und Partizipationsrechten gemäß der prozesslegitimierenden zweiten Rationale Guter Verwaltung einräumt.

Codes of Conduct on good administrative behaviour could play a valuable role. Such codes would be very helpful for the staff when they have to deal with requests/complaints from citizens. The Code would inform them in a detailed manner of which rules to respect in dealing with the citizens who contact their institution. If the codes are made easily accessible to the public, for instance in the form of a decision published in the Official Journal, they would provide the citizens with information on what are their rights and which standards of good administration they may expect from the Community institutions and bodies. Söderman 2000g, 1

Im Vergleich mit der ersten Falluntersuchung lässt sich für die Ombudsman-Koalition im Fallbeispiel Kodex für gute Verwaltungspraxis ein mittleres Maß an Kooperation festhalten. Zwar teilen sich die Koalitionsmitglieder die Überzeugung von der grundlegenden Bedeutung eines Verhaltenskodex im öffentlichen Dienst, doch zeichnet sich die Kooperation nicht durch eine derartige Flächendeckung und Vielfältigkeit aus. Schon allein die Anzahl der aktiven Teilnehmer auf supranationaler Ebene ist geringer als im Fall des Dokumentenzugangsrechts, was vor allem in der eingeschränkten Beteiligung der zivilgesellschaftlicher und mitgliedstaatlicher Akteure begründet liegt.

3.3.2 Die Kommissionskoalition

Der relativ schwächeren Ombudsman-Koalition steht im Fallbeispiel Kodex für gute Verwaltungspraxis auch eine weniger kampflustige Koalition unter der Führung der Kommission gegenüber. Als Leitakteure sind auch in diesem Konfliktfall die Verwaltungsstäbe von Kommission und Rat anzusehen¹⁹⁶. Auch die Kommissare, allen voran Neil Kinnock als für den internen Reformprozess verantwortlicher Vizepräsident der Prodi-Kommission, stellen einen Teil der Gegenkoalition dar. Doch wie im Kreis um den EO sind auch auf Kommissionsseite die mitgliedstaatlichen Regierungen im Rat und als Ratspräsidenten weniger engagiert. Dies lässt sich auf die weit geringeren Berührungspunkte des vorliegenden Problemfelds mit den Interessen der nationalstaatlichen Vertreter zurückführen. Waren im Fall des Zugangsrechts zu Unionsdokumenten auch ihre Be-

¹⁹⁶ Von besonderem Gewicht zeigen sich in diesem Zusammenhang die Gewerkschaften und Personalvertreter der Kommission, die im Rahmen der Konsultationen des internen Reformprozess eine stark konservative Haltung einnahmen.

lange – im Sinne z.B. einer Offenlegung ihrer Verhandlungspositionen und –strategien über Sitzungsprotokolle des Rats – involviert, so betrifft die Verregelung von ethischen Standards in Form eines Verhaltenskodex auf europäischer Ebene eben ausschließlich den supranationalen Verwaltungsstab. Gründe für vehementen Widerstand ergeben sich für die Mitgliedstaaten, die selbst in hoher Zahl an der Erarbeitung von Verhaltensrichtlinien für ihren öffentlichen Dienst arbeiten, demnach nicht. Es kann lediglich davon ausgegangen werden, dass die Vertreter aufgrund ihrer unterschiedlichen nationalstaatlichen Prägung das eine oder andere Muster in der konkreten Ausgestaltung eines Verhaltenskodex favorisieren.

Wie auch im Konflikt um den Dokumentenzugang kann von keiner vollständigen Blockadehaltung der Kommissionskoalition gesprochen werden. Erste Schritte zur Einführung eines Verhaltenskodex für die Beschäftigten entstanden sogar aus der Eigeninitiative der Kommission heraus. Noch unter Jacques Santer, im Rahmen von MAP 2000, wurde ein erster Entwurf entwickelt, der dem EO im Lauf seiner Initiativuntersuchung zum Thema im Dezember 1997 zuging (vgl. Abschrift des Telefon-Interviews mit Jacob Söderman, 15. Juli 2005). Die Analyse muss sich also der Art zuwenden, nach der die Vertreter der ACs einen eventuellen Kodex für gute Verwaltungspraxis ausgestaltet sehen wollten.

Dabei lässt sich sowohl aus den eingenommenen Positionen im Lauf der Verhandlungen als auch aus den schließlich angenommenen Kodizes ableiten, dass die Kommissionskoalition in den Verhaltensregeln eine Möglichkeit zur Output-Maximierung der Verwaltung sieht. Das Verhalten der Koalition gründet auch im Fallbeispiel 2 auf den *policy core beliefs* der Verwaltungslegitimierung durch die Sicherung und Steigerung der Systemeffizienz. Unter diesem Blickwinkel sind die ersten Vorschläge sowohl unter der Santer-Kommission als auch später z.B. im Weißbuch *Reform der Kommission* integriert und so erklärt sich auch der langwierige Konsultationsprozess mit dem Verwaltungspersonal, der zwischen 1997 und 1999 stattfand (vgl. Europäische Kommission 2000e, 4). Auch die Ablehnung des für den Bürger nachvollziehbareren Ansatzes eines allgemeinen Kodex, der für alle Organe und Einrichtungen gleichermaßen gilt, unterliegt dem selben Verständnis. Denn die Regelungen der einzelnen Institutionen – ist Effektivitätssteigerung ihr oberstes Ziel – „necessarily differ in their structure according to the primary activity of each organization“ (Kinnock 2002, 1). Im Zentrum der Überlegungen steht die Performanz der Institution, nicht die Garantie von Bürgerrechten im Verwaltungsprozess. In der Stellungnahme zu ihrer ablehnenden Haltung gegen eine einen einheitlichen Kodex festsetzende Verordnung teilte die Kommission mit, sie erachte den Erlass von Verhaltensregeln für die Beschäftigten gegenüber der Gesellschaft als eine „zusätzliche Maßnahme“ (Söderman 1999e, 1) im Reformprozess hin zu einer neuen „Dienstleistungskultur“ (Europäische Kommission 2000e, 3). Dabei sind Ausmaß und Wirkung der Regelungen „the choice of the institutions“ (Kinnock 2002, 1), die die Zügel in den Händen behalten – und nicht die des Bürgers, dem durch den Verhaltenskodex keine Grundrechte eingeräumt werden. So gibt die Kommission internen Regelungen mit internen Umsetzungs- und Beschwerdeverfahren gegenüber einem Kodex mit Außenwirkung den Vorzug.

Die *secondary aspects* über die Fragen der konkreten Umsetzung eines Kodex für gute Verwaltungspraxis, seinen Sinn und Nutzen, folgen also dem *policy core*: Sie dienen einerseits dem obersten Ziel der Effektivitätssteigerung. Die Belange des Individuums im Verwaltungsprozess sind, wenn auch ernstgenommen, nachgeordnet. Andererseits garantiert die interne Umsetzung der Verhaltensregeln auch der Autonomiesicherung, da auf diese Weise keine andere Instanz dem eigenen Vorgehen übergeordnet ist und eventuelle Vergehen nicht zwangsläufig nach außen – und an die Medien – dringen. Dennoch ist das zweite Fallbeispiel weit weniger als das erste von materiellen Interessen geprägt. Es fehlen derartig hart umkämpfte *hot spots* wie der Ausschluss ganzer Dokumentenkategorien, die der einen Koalition den Bruch des Zugangsprinzips, der anderen den als notwendig wahrgenommenen Rückzugsraum, der das Funktionieren des Organs garantiert, bedeuten. Auch eine Spaltung des Rates in überzeugte Gegner und überzeugte Befürworter bleibt in der Frage der Umsetzung eines Kodex für gute Verwaltungspraxis im Grunde aus.

3.3.3 Theoretische Bewertung des Fallbeispiels

Anhand der theoretischen Vorgaben des ACF können auch für Fallbeispiel 2 Schlüsse über die Wahrscheinlichkeit von politischem Wandel und Lerneffekten über Koalitionsgrenzen hinweg gezogen werden, denn ebenso wie der Streit um den Zugang zu Unionsdokumenten weist der Konflikt um einen Verhaltenskodex auf europäischer Ebene fallbeispieltypische Eigenheiten auf.

Von besonderem Gewicht ist dabei stets die Intensität des Konflikts, den die konkrete Problemstellung auslöst. Diese ist im Fall der Verhaltenskodizes geringer als beim Dokumentenzugangsrecht. So ist zum Einen der materielle Antrieb der Kommissionskoalition weniger stark ausgeprägt, zum anderen herrscht über den grundsätzlichen Nutzen eines Verhaltenskodex für die Qualität der Verwaltungsverfahren Einigkeit. Verhaltenskodizes als neuer Trend, Misswirtschaft, Korruption und Fehlverhalten in modernen Verwaltungen entgegenzuwirken, ohne dabei die Flexibilität der NPM-Strukturen massiv einzuschränken, bieten sich als plausibles Reforminstrument an, unabhängig davon, welche Rationale Guter Verwaltung die jeweiligen Akteure verfolgen. Gleichzeitig handelt es sich bei Verhaltenskodizes um ein neues Konzept der Steuerung administrativer Vorgänge, was fest verwurzelten Traditionen und der Ablehnung eines grundsätzlichen Austauschs über das Thema entgegensteht. Die Konfliktlinien verlaufen hauptsächlich entlang der Frage der konkreten Umsetzung und des anvisierten Ziels. Angesichts dieser Konfliktlandschaft lässt sich nach Hypothese 1 kein starker *devil shift* erwarten, der dem Gedankenaustausch über Koalitionsgrenzen im Wege stehen würde. Auch Hypothese 2 bestätigt die höhere Wahrscheinlichkeit koalitionsübergreifenden Lernens. Erstens besitzen auch im Fall der Verhaltenskodizes alle beteiligten Akteure eine ausreichende Ressourcenbasis für Information und Austausch, zweitens bewirkt die weniger tiefgreifende Polarisiertheit der *belief systems* eine mittlere Ebene des Konflikts, die konfliktreduzierende Zusammenarbeit zwischen den Konkurrenten erleichtert.

Allerdings muss festgehalten werden, dass es sich gerade hinsichtlich der Fragen der Umsetzung eines Verhaltenskodex für Verwaltungsbeschäftigte gegenüber der Öffentlichkeit um ein stark normativ geprägtes Problemfeld handelt. Schon die grundlegende Frage nach der leitenden

Rationalen – Effizienzsteigerung oder Bürgerschutz und -partizipation – wird von den Akteuren nach ihrer jeweiligen politischen Überzeugungen beantwortet, quantitative Daten oder allgemein anerkannte Theorien besitzen kaum Einfluss auf die konkrete Ausformulierung eines Normenkatalogs für Gute Verwaltungspraxis. Ob ein Verhaltenskodex die Forderung nach höflichem Verhalten umfassen und welche Bedeutung er ihr beimessen soll, ist allein eine Frage individueller Einschätzung. Auch ist die Bewertung eines einmal verabschiedeten Kodex äußerst schwierig, da der allgemeine Charakter und die Vielfältigkeit der aufgestellten Regeln dem Aufdecken bewertbarer Indikatoren entgegenstehen¹⁹⁷. Angesichts dieser Eigenschaften des Konfliktgegenstands im Fallbeispiel 2 ist die Wahrscheinlichkeit koalitionenübergreifenden Lernens nach Hypothese 3 und 4 als eingeschränkt zu bewerten.

Auch die Stärke der Koalitionen variiert von Einzelfall zu Einzelfall. Für den Konflikt um die Umsetzung eines Verhaltenskodex im Verwaltungssystem der Union lässt sich eine generelle Schwäche der Ombudsman-Koalition konstatieren. Das mediale Interesse, das den Aufbau eines öffentlichen Drucks auf die Entscheidungsträger unterstützen kann, ist im vorliegenden Fall weit geringer als im Fall des Dokumentenzugangsrechts. Außerdem fehlt der Koalition der wichtige Einflusskanal der gerichtlichen Verfolgung von Verstößen. In der ersten Phase des Untersuchungszeitraums bestand noch kein rechtlicher Rahmen, auf den sich die Akteure vor den Gerichtshöfen berufen hätten können. Die im Lauf der Jahre nach und nach eingerichteten Verhaltenskodizes variieren in ihrer Bindungskraft nach außen. Bis zum Ende der Untersuchungsperiode waren die bestehenden Kodizes für gute Verwaltungspraxis nie Gegenstand der richterlichen Untersuchung. Somit konnte die Ombudsman-Koalition auch nicht auf die Umsetzung der für sie positiven rechtlich bindenden Urteile bestehen. Auch im Hinblick auf die Beschwerden beim Ombudsman ergibt sich im Fall der Verhaltenskodizes eine geringere förderliche Wirkung. Angesichts der Abwesenheit konkreter Einzelfälle, die den Kodex als Ganzes betreffen, kann man nicht von der argumentativen Kraft sprechen, welche die Empfehlungsentwürfe des EO im Rahmen des öffentlichen Zugangs zu Dokumenten entfaltet. Im Vergleich mit dem ersten Fallbeispiel muss also eine ungünstigere Ausgangsposition für die Ombudsman-Koalition und die sich ihr bietenden Einflussmöglichkeiten konstatiert werden. Die Stärke der Kommissionskoalition wird hingegen nicht wesentlich beeinträchtigt.

Schließlich sind noch die strukturellen und externen Bedingungen für Politikwandel im Fallbeispiel 2 zu bewerten. Zwar ist nach Hypothese 5 der gleiche Schluss zu ziehen wie im Fall des Dokumentenzugangsrechts – nämlich dass sich im Untersuchungszeitraum kein wesentlicher Wechsel in der Riege der Entscheidungsträger vollzog. Die Verwaltungsstäbe der Organe besitzen im Fall der Verhaltenskodizes noch größeres Gewicht, da sie die alleinigen Betroffenen der neuen Regelungen sind. Allerdings ist das Thema ethischer Verhaltensstandards im engen Zusammenhang mit den internen Reformbemühungen der Kommission seit Jacques Santer sowie dem Kommissionswechsel im Jahr 1999 zu sehen (vgl. Kapitel III.1.3.3). Denn „[t]he standard ap-

¹⁹⁷ Diesem Problem stand auch die Kommission gegenüber, die im Jahr 2002 einen ersten Bericht über die Umsetzung ihres Kodex an die Dienststellen richtete: „Die Anwendung des Kodexes zu bewerten, ist kein leichtes Unterfangen“ (Europäische Kommission 2002, 11).

proach to the ethical culture in most public sector organisations is to ignore it until all hell breaks loose" (John W. Langford, zitiert nach OECD 1996, 43). Dies geschah durch die im Sachverständigen-Bericht aufgedeckten Missstände, die von „Günstlingswirtschaft“ (1. Sachverständigenbericht, 132) über „Vertuschungsstrategie“ (ibid., 133) bis zu „Nepotismus“ (ibid., 1) reichten. Der Santer-Schock resultierte in einer nach außen hin wahrgenommenen „rottenness at the heart of Europe“ (Craig 2000, 99), die das mediale Interesse für die Kommissionsreform nach oben schießen ließ. Damit stand die neue Kommission unter Romano Prodi unter massivem Druck, einen glaubhaften Kulturwechsel in der europäischen Bürokratie einzuleiten.

3.4 Der Konflikt im Untersuchungszeitraum

3.4.1 Koalitionsstrategien

Auch im Fall der Kodizes für gute Verwaltungspraxis nutzten die Koalitionen zahlreiche Möglichkeiten zur Einflussnahme. Nur muss festgehalten werden, dass die sich den Akteuren bietenden Einflusswege weniger vielfältig waren als im Fall des Dokumentenzugangsrechts. Weder war der Kodex für gute Verwaltungspraxis Thema der Ratsgipfel, noch kam es im Untersuchungszeitraum zu einer interinstitutionellen Kompromissuche im Rahmen eines Gesetzgebungsverfahrens. Die relative Unbetroffenheit der Mitgliedstaaten schmälert neben der Konfliktintensität auch die Anzahl der *strong members* auf jeder Seite. Zudem existierte zu Beginn der Analyse – abgesehen von einzelnen Prinzipien, auf Rechtsprechung, Verträge und Sekundärrecht verteilt – kein rechtlicher Bezugsrahmen wie im Fall des Zugangskodex von Kommission und Rat, an dem sich der Konflikt entzünden könnte. Umso bedeutsamer ist die Strategie des ersten Wurfes, welche die Ombudsman-Koalition mit der Ausarbeitung eines Modell-Kodex verfolgte. Die Präsentation eines Normenkatalogs als erste umfassende Ausformulierung eines supranationalen *Good Administration*-Konzepts stellt einen Meilenstein dar, an dem sich folgende Versionen zwangsläufig orientieren. Eine gewissenhafte Publizierung des ersten Vorschlags verschafft diesem Effekt zusätzliches Gewicht. Daneben ist das abgestimmte Vorgehen von EO und EP als wesentlicher Strategiezweig im zweiten Fall zu nennen, der beinahe an eine ‚Ping-Pong-Taktik‘ erinnert. Seit der ersten Ideengebung durch einen MEP befruchtete und bestätigte sich die Arbeit des Ombudsman und die des Parlaments stetig gegenseitig und baute eine geschlossene argumentative Position auf, die durch die Proklamierung der Grundrechte-Charta noch zusätzlich gestärkt wurde. Denn auch im Fallbeispiel 2 konnte die Ombudsman-Koalition die neue Art der Entscheidungsfindung über Konvente geschickt für sich nutzen und zudem das neue Grundrecht auf gute Verwaltung inhaltlich mit dem Modell-Kodex des EO verknüpfen.

Die Strategie der Kommissionskoalition ist auch im zweiten Fallbeispiel eher reaktiv geprägt. Zwar entwickelte die Kommission in der ersten Untersuchungsphase ihren eigenen Kodex, fiel aber zeitlich hinter das Engagement der Ombudsman-Koalition zurück. Generell kann man sowohl bei der Kommission als auch beim Rat von einem geschickten Ausnutzen ihrer Dominanz in den Entscheidungsprozessen sprechen. Über ihr Initiativmonopol im Gesetzgebungsprozess kann die Kommission eine institutionenübergreifende Lösung der Frage blockieren, was die Ent-

scheidungsmacht bei den internen Regelungsbefugnissen der Organe und damit in den eigenen Händen belässt. Verabschiedete Kodizes müssen sich so zwar am EO-Modell messen, bleiben aber in ihrer Gestaltung dem *belief system* der eigenen Koalition eng verbunden. Die besonders reformresistenten Personalvertreter der Kommission legten zudem eine Verzögerungstaktik an den Tag, die über den Santer-Schock hinaus die Umsetzung des Kommissionskodex erschwerte. Auch im Fall der Kodizes für gute Verwaltungspraxis auf europäischer Ebene bietet sich eine phasenweise Analyse des Untersuchungszeitraums an, der von den beiden Ereignissen des Santer-Schocks und der Proklamation der Grundrechte-Charta in zwei Hälften geteilt wird.

3.4.2 Phase 1: Erste Schritte und die Initiativuntersuchung des EO

Der Trend in den Mitgliedsstaaten und unter Verwaltungsexperten, der Kodizes mit allgemeinen Verhaltensstandards als Instrument zur Sicherung einer Guten Verwaltung immer mehr Aufmerksamkeit zukommen ließ, fiel zeitlich mit der Herausbildung des *Good Administration*-Subsystems auf europäischer Ebene zusammen. Da Jacob Söderman auch zuvor als finnischer Ombudsman die aktuelle Tendenz hin zu einer Integration ethischer Standards in den öffentlichen Sektor verfolgen konnte, ist sein Engagement für einen europäischen Verhaltenskodex vom Tag seines Amtsantritts als EO an nicht als eine Initiative aus dem Nichts heraus, sondern vielmehr als Aufnahme eines internationalen Trends zu werten. Die erste Aufforderung zu konkreten Schritten für die Erarbeitung eines Verhaltenskodex kam allerdings nicht vom EO, sondern im Jahr 1997 von Roy Perry, MEP, der in seinem Bericht über die Tätigkeiten des Petitionsausschusses in den Jahren 1996/1997 die Kommission dazu aufforderte, „klare Standards für die Dienstleistungen zu entwickeln, welche die Bürger der Union von ihr erwarten können“ (EP 1997, 6). Es erscheint vor dem Hintergrund der britischen Vorreiterrolle wenig verwunderlich, dass gerade ein englischer EP-Abgeordneter diesen innovativen Vorschlag in die europäische Diskussion brachte¹⁹⁸.

In der zweiten Hälfte des Jahres stellte der EO das Thema bei Treffen mit Vertretern der Organe in den interinstitutionellen Raum¹⁹⁹. In seinem Jahresbericht zum Jahr 1997 verwies er ausführlich auf die Nützlichkeit eines Verhaltenskodex in Hinblick auf „die Qualität der Verwaltungspraktiken der Institutionen“ und die „Beziehungen zu den europäischen Bürgern“ (EO-Jahresbericht 1997, 14). Weiteren Rückenwind erhielt die Idee eines europäischen Verhaltenskodex im Juni 1998, auf dem Kongress der International Federation for European Law (FIDE) in Stockholm: „Many of the participants who spoke at the congress emphasised the urgent need for such a code and suggested that the Ombudsman should take the initiative to draft a standard code for the Community institutions and bodies“ (Abschrift des Telefon-Interviews mit Jacob Söderman, 15.Juli 2005). So ergriff Söderman im November 1998 die Initiative in Form einer Untersuchung, die er zur Existenz und Öffentlichkeit von Verhaltenskodizes in 19 europäischen Institutionen durchführte (Untersuchung OI/1/98/OV). Er schrieb dabei an die Organe und Institutionen der Union sowie an

¹⁹⁸ Perry bezieht sich in der Vorstellung seines Berichts vor dem Plenum am 9. Juni 1997 explizit auf den Vorbildcharakter der *Citizen's Charter*.

¹⁹⁹ Vgl. Abschrift des Telefon-Interviews mit Jacob Söderman, 15.Juli 2005. So erfuhr Söderman z.B. bei einem Treffen mit dem Generalsekretär der Kommission Carlos Troyan am 21.10.1997 von den ersten Entwicklungsschritten eines Kodex für Kommissionsangestellte im Rahmen von MAP 2000.

zehn dezentrale Einrichtungen²⁰⁰ und bat sie um Informationen zu eventuell schon bestehenden Verhaltensstandards und ihrer Haltung zu einem möglichen zukünftigen Kodex. Der Brief übermittelte zudem ausführlich die Vorstellungen des EO von den Inhalten eines Kodex für gute Verwaltungspraxis (vgl. EO-Jahresbericht 1998, 19ff.), der „allgemeine Vorschriften zu inhaltlichen Prinzipien wie auch zu Verfahrensregeln“ (EO-Jahresbericht 1998, 20) enthalten sollte, die der Maxime des *Public Service* und Bürgerschutzes unterlägen. Das EP begrüßte in seiner Entschließung vom 16. Juli 1998 explizit den Vorstoß des Bürgerbeauftragten und betonte „die Bedeutung eines solchen Kodex, der aus Gründen der öffentlichen Zugänglichkeit und des Verständnisses für alle Institutionen und Organe der Gemeinschaft möglichst identisch sein sollte“. Da die Antwortschreiben ergaben, dass zwar bis auf die Kommission und das Harmonisierungsamt keine der Institutionen über einen derartigen Kodex verfügte oder dabei war, ihn zu entwickeln, die meisten aber der Idee gegenüber positiv eingestellt zu sein schienen (vgl. EO-Jahresbericht 1999, 248ff.), unternahm der EO in der ersten Hälfte des Jahres 1999 die Entwicklung eines Modell-Kodex, den er am 28. Juli Kommission, Parlament und Rat übermittelte.

Der Modell-Kodex setzte diejenigen Ziele um, die Söderman schon bei früheren Gelegenheiten im Zusammenhang mit der Idee eines Kodex für gute Verwaltungspraxis geäußert hatte: Zum Einen sollte er Richtlinie für die europäischen Verwaltungsbeschäftigten in ihrem Umgang mit der Öffentlichkeit sein, zum Anderen die Bürger über die Standards informieren, die sie im Umgang mit der supranationalen Verwaltung erwarten konnten. Bei der Entwicklung seines Modell-Kodex war das 1996 vom Europarat publizierte Handbuch „The Administration and you“ von großer Bedeutung (vgl. Email Jacob Söderman vom 15.7.2005). In sechs Kapiteln gliedert es das Dickicht der GA-Normen und legt dabei den Schwerpunkt auf die bürgerrechtliche Legitimitätsrationale guter Verwaltungspraxis. Sowohl in den „Substantive principles“ (Europarat 1996, Kapitel 2) als auch in den „Procedural principles“ (ibid., Kapitel 2) dominiert die Individualperspektive, die Einzelpersonen Rechte im Verwaltungsverfahren einräumt²⁰¹. Dementsprechend gibt auch der Modellentwurf des EO der individualrechtlichen Komponente guter Verwaltung den eindeutigen Vorzug. Deutlicher noch als in der Europarat-Vorlage stehen die „Rechte und Interessen von Einzelpersonen“ (Kodex für gute Verwaltungspraxis²⁰², Art. 4) im Zentrum des Interesses. Der Kodex umfasst 27 Artikel, von denen die ersten drei den Geltungsbereich und die letzten drei die konkrete Umsetzung des Kodex (Veröffentlichung, Beschwerde beim Ombudsman, Revision) festlegen. Die dazwischen liegenden 21 Artikel teilen sich die substantiellen und prozessualen Rechte und Pflichten eines guten Verwaltungsverfahrens, wobei Erstere Rechtmäßigkeit, Nichtdiskriminierung, Verhältnismäßigkeit, Kampf gegen Machtmissbrauch, Unparteilichkeit, Objektivität und Fairness umfasst und damit vor allem vom Grundprinzip der Rechtstaatlichkeit guter Verwaltung geprägt ist. Die zweite Kategorie ist noch ausführlicher gehalten und reicht von der Konsequenz

²⁰⁰ Europäisches Zentrum zur Förderung der Berufsbildung; Europäische Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen; Europäische Umweltagentur; Europäische Agentur für die Beurteilung von Arzneimitteln, Harmonisierungsamt für den Binnenmarkt; Europäische Stiftung für Berufsbildung; Übersetzungszentrum für Organe der Europäischen Union; Europäische Agentur für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz; Gemeinschaftliches Sortenamt.

²⁰¹ So setzt sich Kapitel 3 aus den sechs Teilbereichen „Access to public service“, „Right to be heard“, „Representation and assistance“, „Time-limits“, „Notification, statement of reasons and indication of remedies“ und „Execution of administrative acts“ zusammen, die in ihren Spezifizierungen allesamt den Bezug zur „person concerned“ aufweisen (vgl. z.B. Europarat 1996, 27).

²⁰² Abzurufen unter http://www.euro-ombudsman.eu.int/code/pdf/de/code_de.pdf, 3.8.2005; kurz: Modell-Kodex.

des Verwaltungshandelns über Höflichkeit, die Angabe des verantwortlichen Beamten, die Begründungspflicht und das Recht auf Anhörung bis zur Auskunftspflicht, zu angemessenen Bearbeitungsfristen und einer weit angewandten Sprachenregelung²⁰³. Die Effizienzrationale taucht ausschließlich im Hinblick auf die Verhältnismäßigkeit des Verwaltungshandelns auf. In seinen Empfehlungsschreiben sandte der EO diesen Vorschlag als Richtschnur für zu verabschiedende Verhaltenskodizes an die europäischen Institutionen und verfolgte damit das Ziel einer einheitlichen, für den Bürger nachvollziehbaren Verankerung von Verhaltensstandards²⁰⁴. Seinem Kodex kam damit eine Initiativstellung zu. Als erster eigenständiger Entwurf auf europäischer Ebene übte der Modell-Kodex eine mehr oder weniger große Vorbildwirkung auf alle im Anschluss verabschiedeten Kodizes für gute Verwaltungspraxis aus.

Parallel zur stetigen Arbeit des Ombudsmans am Thema Kodex für gute Verwaltungspraxis beschäftigte sich auch die Kommission mit der Entwicklung von Verhaltensstandards für ihre Beschäftigten. Regelungen bezüglich des Verhaltens gegenüber der Öffentlichkeit waren dabei nur ein Teil des im Rahmen von MAP 2000 unternommenen Projekts, intern wie extern die Verfahrenskultur des administrativen Stabs zu verändern. Erste Entwürfe aus den Jahren 1997 bis 1999 enthielten fünf Teile, die (1) die Grundwerte, (2) die Rechte, (3) die Pflichten, (4) die zu fördernde berufliche Qualitäten und (5) den Dienst an der Öffentlichkeit der Kommissionsbeschäftigten spezifizieren sollten. Nur Teilbereich 5 befasste sich mit Verhaltensregeln gegenüber den Bürgern und entsprach damit dem thematischen Rahmen der EO-Initiativuntersuchung. Von der ersten Anfrage Södermans im Jahr 1997 an kam es zu einem stetigen Austausch über die Gestaltung zwischen dem Generalsekretariat der Kommission und dem Ombudsmann²⁰⁵, im Lauf dessen Söderman dem Organ zahlreiche Anregungen aus aktuellen Umsetzungen auf nationalstaatlicher Ebene und aus Empfehlungen Internationaler Organisationen zukommen ließ (vgl. z.B. EO-Jahresbericht 1997, 27f.). Doch das weitere Vorgehen der Kommission „did not seem to be giving the matter the highest priority“ (Abschrift des Telefon-Interviews mit Jacob Söderman, 15. Juli 2005). Zum Einen zog sich die Weiterentwicklung der Entwürfe lange hin, zum Anderen wurde der umfassende Ansatz der ersten Vorschläge aufgesplittet in drei Kodizes, von denen der erste allein die Kommissionsmitglieder, der zweite die Beziehungen zwischen den Kommissionsmitgliedern und den Kommissionsabteilungen betraf. Dem dritten, einem Verhaltenskodex für das Personal der Europäischen Kommission, wurde eindeutig die geringste Priorität zugesprochen. Kurz vor ihrem Rücktritt am 9. März 1999 legte die Kommission zu den beiden ersteren konkrete Vorschläge vor (vgl. Dercks 2001, 350f.), letzterer ging in eine erneute Konsultationsrunde mit den Personalvertretern, um schließlich nach der Demission der Santer-Kommission auf die lange Bank geschoben zu werden:

²⁰³ Darüber hinaus sind auch dem Datenschutz, der Angabe von Berufungsmöglichkeiten, der Mitteilung von Entscheidungen und der Eingangsbestätigung eigene Artikel gewidmet. Interessant ist dabei, dass der EO keine Untergliederung der einzelnen Standards vornahm, sondern alle gleichberechtigt nebeneinander stellt.

²⁰⁴ Dem entspricht auch die in den Schlussfolgerungen formulierte Empfehlung für eine der Öffentlichkeit leicht zugängliche Art der Beschlussfassung, die z.B. im Amtsblatt veröffentlicht wird.

²⁰⁵ Vgl. z.B. mehrere Treffen allein im Frühjahr 1999: 12.1.1999 Treffen mit Carlo Trojan, Generalsekretär der Kommission, Jean-Claude Eeckhout und Klaus Ebermann, Direktoren im Generalsekretariat; 10.2.1999 Treffen mit Jacques Santer und Diane Schmitt, Kabinettsmitglied; 2.3.1999 Treffen mit Carlo Trojan, Generalsekretär der Kommission, Jürgen Trumpf, Generalsekretär des Rates, und Julian Priestley, Generalsekretär des EP (vgl. EO-Jahresbericht 1999, 301ff.).

Schließlich teilte Herr Ebermann, Direktor im Generalsekretariat, dem Bürgerbeauftragten am 19. April 1999 mit, daß unter den derzeitigen Umständen leider der Entwurf eines Verhaltenskodex keine formelle Weiterbehandlung erfahren könne, die Dienststellen der Kommission jedoch hofften, nach Konstituierung der neuen Kommission den Kodex rasch abschließen zu können. EO-Jahresbericht 1999, 249

Damit gab die Kommission eindeutig denjenigen Neuerungen den Vorzug, die ausschließlich auf das Ziel der Effizienzsteigerung im Verwaltungsreformprozess ausgelegt waren und ausschließlich die Effizienzrationale wie das Rechtsstaatsprinzip verfolgten. Die Kodizes für Kommissionsmitglieder und für die Beziehung zwischen den Kommissaren und den Dienststellen verbessern die Kommunikation und kontrollieren die rechtmäßige Machtausübung durch die Ahndung von Korruption und Bestechung. Sie sind somit Teil Guter Verwaltung, beschäftigen sich aber nicht mit Fragen der Beziehung eben dieser zur Öffentlichkeit und der Bürgerrechte im Verwaltungsverfahren.

Am Ende der ersten Entwicklungsphase im Fallbeispiel Kodizes für gute Verwaltungspraxis lässt sich somit ein positives Zwischenresümee ziehen. Die konzertierte Initiative des EP und des EO scheint auf eine kooperative Haltung in der supranationalen Verwaltung zu stoßen. Zwar entwickelt die Kommission parallel eigene Vorschläge, doch stehen diese über die Koalitionsgrenzen hinweg in offener Diskussion. Als Wermutstropfen ist zu werten, dass die Pläne nicht im Kerninteresse der internen Verwaltungsreform zu liegen schienen. Seit 1997 fungiert der Kodex über gute Verwaltungspraxis, zusammen mit der EO-Definition des Terminus „Verwaltungsmissstand“ in den einleitenden Bemerkungen der EO-Jahresberichte, als Grundlage der Ombudsman-Arbeit, auf die Söderman auch in den Entscheidungsbegründungen im konkreten Beschwerdefall explizit zurückgreift (so erstmals 1999 im Beschwerdefall 1288/98/PD). Die Initiativuntersuchung des EO führte nicht nur zu positiven Antworten fast aller Institutionen, sondern auch zur Entwicklung eines Modellkodex, der – normativ rückgebunden an die Vorarbeiten des Europarats – als allgemeine Grundlage für die Entwicklung sich ähnelnder Kodizes in den einzelnen Organen und Einrichtungen dienen kann. Dieser positive Eindruck sollte sich in den Jahren 1999 und 2000 durch zwei getrennte Ereignisse noch verstärken.

3.4.3 Rückenwind für den EO – Santerchock und Charta der Grundrechte

Eine auf Hinweise eines Beschäftigten der Kommission zurückgehende Untersuchung der Verwaltungstätigkeit des Organs durch den Ausschuss unabhängiger Sachverständiger des EP löste Ende März 1999 ein politisches Erdbeben aus (vgl. Kapitel III.1.3.2). Das verheerende Urteil des Untersuchungskomitees über eine weitgehende Kultur fehlender Verantwortlichkeit im Organ zwang die Santer-Kommission zum geschlossenen Rücktritt und brachte das Verhalten der Kommissionsbeamten unter die Lupe der öffentlichen Aufmerksamkeit. Die neue Kommission unter Romano Prodi, die im September 1999 das Ruder der internen Reform übernahm, musste eine glaubhafte und öffentlichkeitswirksame Strategie gegen die in den Sachverständigenberichten erhobenen Vorwürfe finden. In diesem Zusammenhang fanden die noch unter Santer vorgeschlagenen Kodizes für Kommissare und deren Verhältnis zu den Dienststellen erneute Beachtung und wurden schon in der ersten Sitzung des neuen Kollegiums am 18. September 1999 zusam-

men mit der neuen Geschäftsordnung beschlossen²⁰⁶ (vgl. Dercks 2001, 350) – während der Kodex für die Beziehungen zur Öffentlichkeit weiterhin in der Schwebe blieb. Die Idee an sich erhielt starken Rückenwind durch den zweiten Bericht des Sachverständigenausschusses, der den positiven Einfluss derartiger Standards auf das Verantwortungsbewusstsein der Beamten gerade im Kontext von Dezentralisierung und Flexibilisierung als „eine notwendige Grundlage für eine veränderte Kultur innerhalb der Kommission“ (2. Sachverständigenbericht, 283) hervorhob. Während der vom Bürgerbeauftragte erarbeitete Modell-Kodex wohlwollende Erwähnung findet (vgl. *ibid.*, 280), enthält der Bericht kritische Worte für die Kommissionsentwürfe unter Santer: „Es sei allerdings festgestellt, daß die darin enthaltenen Vorschriften im wesentlichen eine Wiederholung der Bestimmungen des Statuts und der darin enthaltenen Grundsätze darstellen“ (*ibid.*, 98)²⁰⁷. Damit stärkte der durch das EP eingesetzte Untersuchungsausschuss die Position der Ombudsman-Koalition nicht nur durch den erhöhten Druck auf die Kommission, sondern ganz konkret durch den Vorzug des Modell-Kodex vor den Entwürfen der Kommission.

Daneben eröffnete der im Dezember 1999 mit dem Ziel der Ausarbeitung einer Charta der Grundrechte zusammengetretene Konvent eine neue Einflussmöglichkeit für die Ombudsman-Koalition. Der individualrechtliche Ansatz eines solchen Projekts ermöglichte Söderman, seiner Vorstellung von Guter Verwaltung im Rahmen zweier Anhörungen (1./2. Februar 2000) Ausdruck zu verleihen (vgl. Söderman 2000a). Sein Engagement führte zur Aufnahme eines „Grundrecht[s] auf eine offene, rechenschaftspflichtige und dienstleistungsorientierte Verwaltung“ (Söderman 2000a, 3) in Artikel 41 der Charta²⁰⁸, das in seiner Ausrichtung dem Ombudsman-Modell-Kodex nahe kommt²⁰⁹. Das EP zog im Anschluss eine direkte Verbindung zum EO-Kodex, indem es ihn in seiner Entschließung zum EO-Jahresbericht 2000 (C5-0302/2001 - 2001/2043(COS), Punkt 7) als Grundlage für die Umsetzung von Art. 41 der Charta empfahl – eine Einschätzung, die auch von der wissenschaftlichen Welt geteilt wird: „The Code is intended to explain in more detail how the Charter’s right to good administration should work in practice“ (Solé 2002, 1529).

Vor dem Hintergrund dieser zweifachen Stärkung seiner Position in der Frage eines Kodex für gute Verwaltungspraxis ist die optimistische Haltung des EO verständlich, die die Jahresberichte ab 2001 in der Einschätzung, man sei auf dem „Wege zu einem EU-Verwaltungsrecht“ (EO-Jahresbericht 2001, 19), widerspiegeln. Auch verschärfte Söderman in Folge des Santer-Schocks und der Proklamation der Grundrechte-Charta die Forderungen vor allem an die Adresse der

²⁰⁶ Vgl. http://europa.eu.int/comm/codesofconduct/commissioners_de.htm; http://europa.eu.int/comm/codesofconduct/departments_de.htm, 27.08.2003.

²⁰⁷ Zudem empfiehlt der 2. Sachverständigenbericht eine Orientierung an den von OECD und Europarat ausgearbeiteten Modellen, die beide die individualrechtliche Komponente stark betonen (vgl. 2. Sachverständigenbericht, 278f.).

²⁰⁸ Art. 41 Recht auf eine gute Verwaltung: (1) Jede Person hat ein Recht darauf, dass ihre Angelegenheiten von den Organen und Einrichtungen der Union unparteiisch, gerecht und innerhalb einer angemessenen Frist behandelt werden. (2) Dieses Recht umfasst insbesondere . das Recht einer jeden Person, gehört zu werden, bevor ihr gegenüber eine für sie nachteilige individuelle Maßnahme getroffen wird; . das Recht einer jeden Person auf Zugang zu den sie betreffenden Akten unter Wahrung des legitimen Interesses der Vertraulichkeit sowie des Berufs- und Geschäftsgeheimnisses; . die Verpflichtung der Verwaltung, ihre Entscheidungen zu begründen. (3) Jede Person hat Anspruch darauf, dass die Gemeinschaft den durch ihre Organe oder Bediensteten in Ausübung ihrer Amtstätigkeit verursachten Schaden nach den allgemeinen Rechtsgrundsätzen ersetzt, die den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten gemeinsam sind. (4) Jede Person kann sich in einer der Sprachen der Verträge an die Organe der Union wenden und muss eine Antwort in derselben Sprache erhalten.

²⁰⁹ Ebenso wie der Kodex enthält das Grundrecht substantielle wie prozessuale Rechte mit einem Schwerpunkt auf letzteren.

Kommission, seinen Initiativen endlich Taten folgen zu lassen. So heißt es z.B. in einer Pressemitteilung Ende 1999:

Die Verabschiedung eines solchen Kodex würde den Bürgern wie auch den EU-Beamten ihre Rechte und Pflichten klarmachen, und die Kommission könnte damit beweisen, daß sie es mit einer größeren Dienstleistungsbereitschaft ernst meint. Falls sich die Kommission jedoch weigert, einen solchen Kodex zu verabschieden, oder falls sie nur eine Erklärung mit vagen Ratschlägen an ihr Personal abgibt, wird das beweisen, daß sich seit dem Sturz der letzten Kommission nichts grundlegend geändert hat. Die Kluft zwischen den schönen Worten von Präsident Prodi und der Realität ihrer Ausführung würde dann sichtbar. Söderman 1999e,1

3.4.4 Phase 2: Unterschiedliche Strategien und der Konflikt um die Umsetzung

Trotz der normativen Aufwertung des Modell-Kodex aus der Feder des EO sowie der stetigen Unterstützung der gemeinsamen Position durch das EP, verhielten sich die Mitglieder der Kommissionskoalition weiterhin zurückhaltend. Zur Zeit der Veröffentlichung des EO-Jahresberichts 1999 zögerten vor allem die Agenturen, den Modellkodex anzunehmen, unter dem Hinweis, auf die Vorgabe des von der Kommission erarbeiteten Kodex warten zu wollen²¹⁰. Selbst das EP verabschiedete erst am 2. Februar 2000 seinen „Leitfaden für die Pflichten der Beamten und Bediensteten“, der sich in Teil III mit den Beziehungen zur Öffentlichkeit beschäftigt²¹¹. Die Kommission ließ sich – trotz der schon lange währenden Vorarbeiten – bis September 2000 Zeit mit dem Beschluss ihres „Kodex für gute Verwaltungspraxis in den Beziehungen der Bediensteten der Europäischen Kommission zur Öffentlichkeit“, der als Anhang zur Geschäftsordnung am 8.12.2000 im Amtsblatt veröffentlicht wurde²¹². Trotz des mehrfachen Austausches mit dem Ombudsman und des bekundeten Bezugs zur „Initiative des Bürgerbeauftragten vom Juli 1999“ (Europäische Kommission 2000e, 4) spiegelt die Kommissionsversion eines Kodex für gute Verwaltungspraxis doch eindeutig das *belief system* der Kommissionskoalition wider. In sechs Abschnitten behandelt der Kommissionskodex (1) allgemeine Grundsätze und (2) Leitlinien für Gute Verwaltungspraxis, (3) Informationen über die Rechte von Beteiligten, (4) die Behandlung von Anfragen, (5) den Schutz persönlicher Daten und (6) die Beschwerdemöglichkeiten bei Verstoß gegen den Kodex. Damit führt er in einem ersten Schritt, anders als der Modell-Kodex des EO, eine Normenhierarchie ein. Die höfliche Behandlung der Bürger wird z.B. nur im Rahmen der einleitenden Worte erwähnt und findet keine explizite Aufnahme in die Standards des Kodex. Die einzelnen Abschnitte vermischen substantielle wie prozessuale Rechte des Individuums im Verfahren mit Verhaltensrichtlinien des Beamten-Statuts. So findet die Schweigepflicht der Kommissionsbeschäftigten Eingang in Punkt 4, die besonderen Geheimhaltungsbestimmungen bestimmter Ausschüsse Eingang in Punkt 5 der Verhaltensregeln. Auch die Ausformulierung der einzelnen Punkte lässt auf einen Kodex schließen, der weniger im individualschützenden Sinne denn im Hinblick auf die Performanz der Beschäftigten als qualitätssteigernde Richtlinienammlung ge-

²¹⁰ Vgl. EO-Jahresbericht, 251. Diese demonstrativ kooperative Einstellung ist als deutliches Zeichen für zumindest eine *weak membership* der Agenturen in der Kommissionskoalition zu werten.

²¹¹ Vgl. AB 2000 C 97/1. Wieso das EP in seiner ersten Umsetzung eines Verhaltenskodex eine Version mit ausschließlicher Innenwirkung gewählt hat, ist unklar. Mit dem bisherigen Engagement kohärent bleibt allerdings die Auslegung der eingeräumten Rechte und Pflichten, die auf den Bürger ausgerichtet sind, substantielle wie prozessuale Einzelpunkte beinhalten und fast vollständig den Inhalt des Modell-Kodex wiedergeben. Angesichts des parlamentarischen Engagements für eine institutionenübergreifende Regelung in Form einer Verordnung kann der Leitfaden als Zwischenlösung gewertet werden.

²¹² Vgl. AB 2000 L 308/32. Ein bedeutender Teil der Verantwortung am langwierigen Entwicklungsprozess des Kodex ist mit Gewissheit den Personalvertretern der Kommissionsbeschäftigten zuzuschreiben. Der Zeitplan für die Beschlussfassung, der im Weißbuch *Reform der Kommission* aufgeführt ist, führt April 2000 als Endpunkt auf. Seit November 1999 befand sich der letzte Entwurf in Personalkonsultation, die sich dann fast ein Jahr hinzog.

dacht ist. Rechtliches Gehör (3.1) wird z.B. nur „unmittelbar Beteiligten“ in gemeinschaftsrechtlich vorgesehenen Fällen eingeräumt, während der EO-Kodex das Prinzip auf alle Einzelpersonen ausweitet, deren „Rechte und Interessen“ betroffen sind und es somit zum Partizipationsrecht gestaltet. Auch der Begriff der Verhältnismäßigkeit, der im Modell-Kodex die Belastung des Bürgers durch eine konkrete Maßnahme mit auf die Waagschale legt (Art. 6), beschränkt sich im Kommissionskodex auf die utilitaristische Abwägung des Nutzens gegen den Verwaltungsaufwand (1.3). Ähnlich unterschiedliche Schwerpunkte werden bei der Frage der Informationserteilung gesetzt. Während der Modell-Kodex vom Prinzip der größtmöglichen Offenheit geprägt ist (z.B. Art. 23, 24), beinhaltet der Kommissionskodex eine Reihe konkreter Einschränkungen sowohl aus dem Gemeinschaftsrecht (5.1-5.3) als auch dem Beschäftigtenstatut, verbunden mit der Empfehlung, vor der Freigabe von Informationen Rücksprache mit dem Vorgesetzten zu nehmen und „Auskünfte über die Person des Informationssuchenden“ einzuholen (4.3). Damit bestätigt sich auch im Fall der Kodizes für gute Verwaltungspraxis die eher restriktive Informationspolitik der Kommission. Bemerkenswert ist auch – gerade vor dem Hintergrund des Santer-Schocks –, dass der Kommissionskodex Fehlverhalten durch Willkür oder Ermessensmissbrauch nicht mit aufnimmt, die der EO-Kodex hingegen in einen engen Zusammenhang mit Unparteilichkeit und Objektivität und damit dem Rechtsstaatsprinzip setzt (Art. 7-9)²¹³.

Zusammenfassend bestätigen sich demnach die auf der Basis der *belief systems* der Koalitionen fußenden Erwartungen: „Der Musterentwurf [des EO] ist auf den Schutz der subjektiven Rechtsposition des Bürgers ausgerichtet, während hingegen das Kommissions-Modell vorrangig der Steigerung der Effizienz der Verwaltung dienen soll“ (Soria 2001, 691) – was nicht bedeuten soll, dass nicht schon allein die Existenz und Publizierung eines Verhaltenskodex gegenüber der Öffentlichkeit einen Fortschritt darstellt. Was die Wirkungsbereiche der Kodizes betrifft, so ist der Modell-Kodex des EO eindeutig auf Außenwirkung angelegt. Artikel 25 setzt die Verpflichtung für die Organe fest, die Verbreitung und Bekanntmachung des Regelwerks in der Öffentlichkeit sicherzustellen. Da er für alle Beschäftigten aller supranationaler Institutionen gelten soll, kann nur eine externe Überprüfungsinstanz – in diesem Fall der EO selbst – die Untersuchung von Beschwerden gegen Verstöße vornehmen (Art. 26). Nach zwei Jahren der Anwendung soll eine ebenso nach außen kommunizierte Überprüfung der Wirkungsfähigkeit des Kodex erfolgen (Art. 27). Dem Kommissionskodex ist dagegen ein Mittelweg zwischen Außen- und Innenwirkung zuzusprechen, jedoch mit einem Übergewicht der letzteren. Zwar nimmt auch er die Möglichkeit der Beschwerde beim EO mit auf (6.2), richtet aber parallel dazu ein internes Beschwerdeverfahren beim Generalsekretariat ein. Eine Revision und Bewertung des Kodex ist im Text selbst nicht vorgesehen, ebenso wenig wie die öffentliche Verbreitung des Kodex. Zwar hat die Kommission beides unternommen²¹⁴, doch sind gerade die Bewertungsmaßnahmen rein interner Natur und der Öffentlichkeit nicht ohne Antrag zugänglich gemacht (vgl. Europäische Kommission 2002). Auch die Maßnahmen zur Umsetzung des Kodex sind mit der Einführung eines Multiplikatorennetzwer-

²¹³ Für einen vollständigen Vergleich der Adressaten, Geltungsbereiche und Inhalte von Kommissions- und Ombudsman-Kodex vgl. Soria 2001, 690-696.

²¹⁴ Der Kommissionskodex ist im Internet unter http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/code/index_en.htm (05.08.2005) abrufbar, außerdem wurde eine Broschüre in hoher Auflage veröffentlicht.

kes, einer Website im Intranet der Kommission sowie von Fortbildungsmaßnahmen hauptsächlich nach innen gerichtet (vgl. Europäische Kommission 2000d). All diese Schritte sind als sinnvoll und hilfreich im Hinblick auf die Entwicklung einer kohärenten Verwaltungskultur einzustufen, vernachlässigen aber die Komponente der Miteinbeziehung der Öffentlichkeit und bestätigen somit zusätzlich die Schwerpunktsetzung der Kommission auf die Qualität des Outputs ihrer Verwaltungstätigkeit. Die Ablehnung eines auf die zweite Rationale Guter Verwaltung und damit den Bürger ausgelegten Kodex spiegelte sich auch in der Haltung der Kommission gegenüber einem weiteren Vorstoß von EO und EP im September 2001. Im abschließenden Sonderbericht zur Verhaltenskodex-Initiativuntersuchung schlug Söderman die sekundärrechtliche Verankerung eines einheitlich für alle Beschäftigten der Union geltenden Kodex nach dem Muster des Modell-Kodex vor – ein Vorstoß, der vom Berichterstatter des Petitionsausschusses, Roy Perry, wie in den Stellungnahmen weiterer Ausschüsse unterstützt wurde (vgl. EP 2001a). Die Entschließung des EP vom 6. September 2001 fordert schließlich „die Kommission auf, auf der Grundlage von Artikel 308 des EG-Vertrags einen geeigneten Vorschlag für eine Verordnung mit einem Kodex für gute Verwaltungspraxis vorzulegen“. Dem ist die Kommission bis heute nicht nachgekommen. Ein Brief von Kommissar Neil Kinnock an Söderman (Kinnock 2002) erteilte eine finale Absage an ein derartiges Gesetzgebungsprojekt.

Angesichts der anfänglichen Zurückhaltung gegenüber dem Modell-Kodex ist erstaunlich, dass nur fünf der verbleibenden Institutionen, die in die Initiativuntersuchung des EO miteinbezogen waren, dem Entwurf der Kommission folgten: Die Europäische Investitionsbank, der Europäische Rechnungshof, das Harmonisierungsamt für den Binnenmarkt, die Europäische Stiftung für Berufsbildung und die Europäische Zentralbank²¹⁵ verabschiedeten in den kommenden Monaten am Kommissionsmodell orientierte Kodizes. Der Rat teilte Ende 2000 mit, sein Kodex für gute Verwaltungspraxis sei in Vorbereitung und werde sich an den Vorgaben des Kommissionskodex orientieren (vgl. Soria 2001, 684). In Folge eines weiteren Vorstoßes des EO im April 2001 zur Zeit der schwedischen Ratspräsidentschaft (vgl. Söderman 2001e) verabschiedete der Rat eigene Verhaltensrichtlinien gegenüber der Öffentlichkeit. Der „Kodex für ein einwandfreies Verhalten des Generalsekretariats des Rates der Europäischen Union und seines Personals in der Verwaltungspraxis bei ihren beruflichen Beziehungen zur Öffentlichkeit“²¹⁶ bindet das Verhalten der Beschäftigten gegenüber den Bürgern noch stärker als der Kommissionskodex an die Verpflichtungen des Beschäftigtenstatuts, indem er z.B. „Loyalität“ gegenüber der Dienststelle zusammen mit Unparteilichkeit und Neutralität in Artikel 4 mit aufnimmt. Diese verpflichtet den Beschäftigten, „unter allen Umständen im Interesse der Europäischen Union und des Rates“ (Art. 4.2) zu handeln. Damit ist der Fokus der Verhaltensregeln klar auf das Funktionieren der Institution und nicht

²¹⁵ Am restriktivsten zeigt sich der Kodex der **EZB** (AB 2001 C 76/12), dessen Bezüge zum Verhalten gegenüber der Öffentlichkeit sehr knapp gehalten sind und der keine Beschwerdemechanismen bereithält. Der Kodex des **Europäischer Rechnungshofs** (http://www.eca.eu.int/services/code/service_code_de.htm, 27.08.2005; Beschluss vom 19.6.2000) ist schwach in der Außenwirkung, was die Beschwerdewege und die Publikation betrifft; **Europäische Stiftung für Berufsbildung**, Beschluss des Direktors vom 7. Juni 2001; **Harmonisierungsamt** für den Binnenmarkt, Beschluss Nr. ADM-00-37 des Präsidenten des Amtes vom 9. Juli 2001; Der Kodex der **Europäischen Investitionsbank** vom 1.1.2001 ist als Mischform zwischen der Kommissionsversion und dem Modellkodex zu werten, mit einer größeren Gewichtung der individualrechtlichen Perspektive (AB 2001 C17/26).

²¹⁶ Beschluss 2001/C 189/01 - vgl. AB 2001 C189/1.

auf das Individualinteresse gelegt. Artikel 2 vermerkt explizit, dass der vorliegende Text keine neuen Rechte für den Bürger entstehen lässt, sondern nur geltendes Gemeinschaftsrecht zusammenfasst – dementsprechend sieht er auch keine Beschwerdeinstanz vor, weder intern noch extern. Damit stellt der Kodex des Rates eine noch reduziertere Form der Kodifizierung Guter Verwaltungspraxis dar, ohne bindende Kraft und mit geringer Außenwirkung versehen, die allein aus seiner Veröffentlichung entsteht, versehen. Die Formulierung, die zahlreiche Verweise auf andere Rechtsakte enthält, ist nicht auf Verständlichkeit durch Außenstehende ausgelegt. Es ist sogar fraglich, ob ein solch schwacher Kodex eine effizienzsteigernde Wirkung ausüben kann.

Dagegen haben acht der zehn untersuchten Agenturen²¹⁷ den Modellkodex des Ombudsmann übernommen, ebenso wie der Wirtschafts- und Sozialausschuss und der Ausschuss der Regionen (AdR)²¹⁸. Es scheint, dass die konzertierte Unterstützung, die der Kodex des EO durch den Santer-Schock, das Parlament, die Grundrechte-Charta und die wissenschaftliche Wertschätzung erhielt, gerade die vorerst unentschlossenen Institutionen im Sinne eines Lernprozesses überzeugte²¹⁹. Auch wenn in den Augen der Ombudsmann-Koalition die flächendeckende Einführung von Verhaltenskodizes gegenüber der Öffentlichkeit als Erfolg gewertet werden muss, so bleiben doch die Ablehnung einer interinstitutionellen Gesetzgebung sowie die Gestaltung der Kodizes der Kommissionskoalition als bitterer Nachgeschmack:

Bislang wurden noch keine einheitlichen Regeln und Grundsätze für die Verwaltung der EU insgesamt verabschiedet. Daher ist es von großer Bedeutung, dass jede Institution und jedes Organ eigene Regeln und Grundsätze, d.h. einen Kodex für eine gute Verwaltungspraxis, erarbeitet, in dem die Rechte der Bürger Europas eindeutig festgeschrieben sind. Einige Organe der Gemeinschaft haben dies bereits getan; die wichtigsten Institutionen haben bislang jedoch keinen Kodex verabschiedet, der den Bestrebungen der Charta von Nizza wirklich gerecht wird.
EO-Jahresbericht 2000, 11

3.5 Bewertung der Untersuchungsergebnisse

3.5.1 Die Situation zum Ende des Untersuchungszeitraums

Im Jahr 2003 besaß also die Mehrzahl der von der Initiativuntersuchung betroffenen Institutionen einen einheitlichen individualrechtlich gestalteten Kodex für gute Verwaltungspraxis mit weitgehender Außen- und Öffentlichkeitswirkung nach dem EO-Modell. Der Kodex des EP liegt zwar angesichts der Außenwirkung zurück, ist jedoch in seinen Bestimmungen dem Modell-Kodex sehr ähnlich. Aus individualrechtlicher Perspektive negativ zu beurteilen ist dagegen die Ausgestaltung der Kodizes der Kommission und vor allem des Rates, die sich hauptsächlich auf einen reibungslosen Ablauf der Kontakte zwischen Verwaltung und Öffentlichkeit konzentrieren. Allein die flächendeckende Existenz von Verhaltenskodizes der Beschäftigten gegenüber der Öffentlichkeit in nahezu allen Institutionen der supranationalen Verwaltung ist als großer Fortschritt im Hinblick auf die Internalisierung von GA-Normen zu verbuchen. Beiden Kodextypen kommt der Verdienst der Sammlung und zusammengefassten Darstellung geltender Normen zu, die auf diese Weise klarer werden für Verwaltungsbeamte wie für Bürger. Dem Kommissionskodex ist zu-

²¹⁷ Europäisches Zentrum zur Förderung der Berufsbildung (1.1.2000), Europäische Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen (AB 2000 L 316/69), Europäische Umweltagentur (AB 2000 L216/15), Europäische Agentur zur Beurteilung von Arzneimitteln (1.1.2000), Europäische Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht (1.3.2000), Übersetzungszentrum für Organe der Europäischen Union (1.3.2000), Europäische Agentur für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz (Beschluss ADM/99/4, 30.12.1999), Gemeinschaftliches Sortenamt (AB 2000 C371/14).

²¹⁸ AdR, Beschluss CdR 288/2003, 18.11.2003;

²¹⁹ Vgl. den Bezug auf Art.41 der Charta auf der Webseite des AdR: <http://www.cor.eu.int/de/documents/code.htm>, 27.08.2005.

dem eine positive Wirkung im Hinblick auf die Stärkung der Effizienzrationalen Guter Verwaltungspraxis zuzusprechen: Die Leitlinien verringern die Unsicherheiten im alltäglichen Umgang der Beamten mit der Öffentlichkeit und schaffen einen einheitlichen Rahmen, der zu einer schnelleren und kostenreduzierenden Bearbeitung anstehender Aufgaben führen kann.

Dennoch ist das positive Resümee nicht ungetrübt. Der Stand der Entwicklungen im Jahr 2003 konfrontiert den Bürger mit einer zersplitterten Normenlandschaft. Bei beiden Ansätzen handelt es sich um Teilkodifizierungen des europäischen Verwaltungsverfahrensrechts, die gewisse Prinzipien vernachlässigen, anderen dafür besonderen Vorzug geben (vgl. Soria 2001, 697). Kommission wie EO benützen im Verlauf konkreter Ombudsman-Beschwerdefälle seit dem Beschluss ihrer Kodizes die jeweiligen Standards als Argumentationsgrundlage, was zu einer Verwirrung der Öffentlichkeit beitragen kann. Die im Musterentwurf des EO vorgesehene Revisionsfrist der ersten Kodizes nach zwei Jahren (Art. 27) verstrich ungenutzt, was vor allem der Blockadehaltung der Kommission gegenüber einer gemeinschaftsrechtlichen Verankerung institutionenübergreifender Standards geschuldet ist. Die statt dessen durchgeführte interne Bewertung ihres Verhaltenskodex durch die Kommission (Europäische Kommission 2002) deutet auf eine Aufrechterhaltung der internen Regelungsform hin.

Das Ziel der Initiative des Europäischen Bürgerbeauftragten, die Bestimmungen des Verwaltungsverfahrensrechts, die die Beziehungen zwischen der Verwaltung und dem Bürger regeln, zu kodifizieren, und damit zur Transparenz des Verwaltungshandelns und zur Rechtssicherheit beizutragen, ist nur zu einem Teil erreicht worden. Soria 2001, 705

3.5.2 Bewertung anhand der theoretischen Vorgaben

Abschließend soll auch das zweite Fallbeispiel anhand der Hypothesen des ACF bewertet werden. Vergleicht man die Situation zu Beginn des Untersuchungszeitraums mit dem Status Quo zu seinem Ende, so ist zuerst eine flächendeckende Verankerung von Verhaltensstandards gegenüber der Öffentlichkeit zu bemerken. Da von der Nützlichkeit von Verhaltenskodizes, einem seit den 1990er Jahren weltweit im Trend liegenden Instrument der Steuerung von Verwaltungsabläufen, alle Akteure überzeugt waren, ist diese Uniformität wenig verwunderlich. Auch der Austausch, der jahrelang über die Koalitionsgrenzen hinweg, so z.B. zwischen Kommission und EO, stattfand, mag vor diesem Hintergrund nicht erstaunen. Denn die Konfliktlinie verläuft oberflächlicher, entlang der Frage der konkreten Ausgestaltung.

Hypothese 1: Koordination wächst mit der Übereinstimmung von Überzeugungen. Konflikt wächst mit der Divergenz von Überzeugungen.

Da die Divergenz der Überzeugungen im vorliegenden Fallbeispiel weniger tief liegt, wird die Gegnerkoalition weniger bedrohlich wahrgenommen. Die Häufigkeit des (freiwilligen) Austausches ist höher, eigene Strategien werden dem anderen williger offengelegt. Dies gilt vor allem für die erste Phase des Untersuchungszeitraumes.

Hinsichtlich der generellen Umsetzung von Verhaltenskodizes kann also Politikwandel im Subsystem der Guten Verwaltung konstatiert werden. Wie tiefgreifend dieser ist, hängt damit zusammen, ob die inhaltliche Gestaltung dem von den Verwaltungsstäben der europäischen Institutio-

nen verfolgten Politikprogramm entspricht oder von ihm abweicht und damit nicht nur strukturell eine Neuerung bedeutet.

Hypothese 5: Der *policy*-Kern eines politischen Programms wird solange nicht signifikant verändert, als die *Advocacy Coalition*, die das Programm ins Leben gerufen hat, in diesem Bereich an der Macht bleibt – es sei denn, der Wandel wird ihr durch eine übergeordnete politische Einheit aufgezwungen.

Ein Wechsel der Entscheidungsträger ist im Untersuchungszeitraum nicht zu beobachten – wenn auch der medienwirksame Abgang der Santer-Kommission die neuen Kommissare zur intensiveren Auseinandersetzung mit Fragen der Guten Verwaltung zwang. Dennoch bleibt „an emphasis on ‚results‘ “ (Kinnock, 2000) auch bei den neuen Vätern und Müttern des internen Reformprozesses bestehen und behalten die Personalvertreter der Kommission ihren Einfluss, den sie in der Hinauszögerung eines Beschlusses über einen Verhaltenskodex in monatelangen Konsultationen demonstrierten. Das Generalsekretariat des Rates, ohne das Gegengewicht stark engagierter mitgliedstaatlicher Regierungen, zeigt in seinem Kodex weder die Bereitschaft zur Integration einer individualrechtlichen Perspektive in die Verwaltungstätigkeit, noch den selben Reformwillen wie die Kommission. Im *policy core* des politischen Programms im Subsystem Gute Verwaltung ändert sich angesichts der Gestaltung und Ausrichtung der Kodizes von Kommission und Rat wenig. Tiefgreifender Wandel geschah, wo die Hauptakteure der Kommissionskoalition keine Gestaltungsmacht besaßen, durch die Verankerung des Modell-Kodex in zahlreichen Agenturen und weiteren Institutionen der Union, auf die die Ombudsmankoalition durch Argumentation und unterstützt durch externe Ereignisse Einfluss im Sinne von Lerneffekten auszuüben vermochte. An der konkreten Umsetzung von Kodizes in den Einrichtungen lässt sich die Überzeugungskraft der Ombudsman-Koalition auf den jeweiligen Akteur ablesen. Die Grundrechte-Charta, sollte sie in Zukunft verbindlicher Teil des Gemeinschaftsrechts werden, mag unter Umständen durch einschlägige Gerichtsurteile weiteren Wandel auslösen.

Hypothese 2: *Policy*-orientiertes Lernen über *belief systems* hinweg ist am wahrscheinlichsten, wenn es eine mittlere Ebene des informierten Konflikts zwischen den beiden Koalitionen gibt:

- Alle Beteiligten verfügen über ausreichende technische Ressourcen zur Teilnahme an der Debatte.
- Die Konfliktlinie verläuft zwischen den *secondary aspects* der einen und dem *policy core* der anderen Koalition – oder alternativ zwischen wichtigen *secondary aspects* in den beiden *belief systems*.

Inwieweit allerdings koalitionenübergreifendes Lernen im Fall der *strong members* der Kommissionskoalition stattgefunden hat, ist fraglich. Zwar sprechen die mittlere Konfliktebene sowie der informierte Austausch zwischen den Koalitionen für eine hohe Wahrscheinlichkeit der Einflussnahme über Koalitionsgrenzen hinweg, doch weisen weder der Kommissionskodex noch der des Rates bedeutende Spuren der Überzeugungen der Ombudsman-Koalition auf²²⁰. Auch die grundlegende Verweigerung der Kommission gegen eine institutionenübergreifende Lösung spricht gegen Lerneffekte. Allein die Übernahme der Idee eines Verhaltenskodex kann als derartige Einflussnahme gewertet werden. Für die Einflusskraft der Ombudsman-Koalition in letzterem Punkt spricht auch, dass bis heute die einzigen Ausnahmen von der flächendeckenden Annahme von Verhaltensstandards gegenüber der Öffentlichkeit diejenigen Institutionen bilden, die nicht in die

²²⁰ Inwieweit die Vorschläge des EO die finale Ausgestaltung des Kommissionskodex beeinflussten und welchen inhaltlichen Einfluss die Personalvertreter nahmen, bedürfte einer weiteren Analyse interner Dokumente, die im Rahmen der vorliegenden Arbeit bedauerlicherweise nicht zu beschaffen waren.

Initiativuntersuchung des EO mit einbezogen waren (z.B. Europol) – ein Indiz für den sanften Druck, den die öffentliche Untersuchungstätigkeit auf die einzelnen Einrichtungen auszuüben vermochte.

Ein Anteil an den geringen Lerneffekten im Hinblick auf Kommission und Rat ist der Eigenschaft des Konfliktgegenstandes geschuldet, der sich durch seinen normativen Charakter schlecht in messbare Einheiten übertragen lässt. Darunter leidet, nach den Hypothesen 3 und 4, die Argumentationskraft der einzelnen Koalitionen:

Hypothese 3: Probleme, zu denen akzeptierte quantitative Daten und Theorien existieren, sind offener für *policy*-orientiertes Lernen über die Grenzen von *belief systems* hinweg als solche, zu denen i.A. nur qualitativ-subjektive oder gar keine Daten und Theorien existieren.

Hypothese 4: *Policy*-orientiertes Lernen über die Grenzen von *belief systems* hinweg ist wahrscheinlicher bei Problemen, die sich auf Natursysteme und nicht auf soziale oder politische Systeme beziehen, weil dort kontrollierte Experimente eher durchführbar sind und kritische Variablen nicht schon in sich Strategien tragen.

Schließlich ist der Einfluss externer Schocks auf das Subsystem im Fall der Kodizes für gute Verwaltungspraxis in den Blick zu nehmen.

Hypothese 6: Die Veränderungen des *policy*-Kerns eines Programms setzen zum Einen bedeutsame externe Störungen, zum Anderen ein geschicktes Ausnutzen dieser Handlungsgelegenheiten durch die (vorherige) Minderheitskoalition eines Subsystems voraus

Zwar ist der thematische Bezug zum Santer-Schock besonders groß und die öffentliche Erschütterung, die dieses Ereignis ausgelöst hat, nicht zu unterschätzen, doch muss auch hier die Schwäche der Ombudsman-Koalition im Hinblick auf ihre Machtressourcen konstatiert werden. Während Söderman rhetorisch versuchte, die Kommission durch den Santer-Schock unter Druck zu setzen, so behielt diese doch die Regie über ihr weiteres Vorgehen. Der missliche Abgang der Santer-Kommission mag massiven Druck auf die Arbeit der Prodi-Kommission ausgeübt haben, doch war es nicht die Ombudsman-Koalition, die wesentlich bestimmte, in welche Richtung sich dieser Einfluss auswirkte.

Im Vergleich mit dem ersten Fallbeispiel erweist sich als besonders interessant, dass die Kommissionskoalition im vorliegenden Fall deutlicher als im Konflikt um das Dokumentenzugangsrecht den normativen Kern ihres *belief systems* vertrat. Waren im Streit um die Offenlegung interner Dokumente wirkungsmächtige materielle Interessen involviert, so treten diese im Fall der Verhaltenskodizes weitgehend zurück und eröffnen die Möglichkeit, die Zielsetzung des internen Reformprogramms von Effizienzsteigerung und Outputlegitimierung klarer zu verfolgen.

4. Ergebnisse der empirischen Untersuchung: Abschließende Bewertung

4.1 Bewertung der Untersuchungsergebnisse

Die unternommene Untersuchung zweier Fallbeispiele aus dem Subsystem der Guten Verwaltungspraxis bestätigt den Eindruck, den eine oberflächliche Betrachtung des Themengebiets der GA-Normen vermittelt: Seit Mitte der 1990er Jahre lässt sich eine neue Tendenz verfolgen, die dem Bürger im europäischen Verwaltungsverfahren eine gewichtigere Position einräumt.

Der Verdienst der vorliegenden Analyse ist es, aufzeigen, auf welche Impulse dieser Wandel im einzelnen zurückzuführen ist. Mit der Identifizierung der unterschiedlichen im Subsystem aktiven Koalitionen sowie ihrer Überzeugungsstrukturen konnte in einem ersten Schritt die unterschiedlichen Ansätze nachgezeichnet werden, deren Umsetzung zur Diskussion stand. Die Untersuchung der Zusammensetzung und der Einflussressourcen der Koalitionen sowie der verfolgten Handlungsstrategien lieferte dann erste Erkenntnisse über die Durchsetzungskraft der Gruppierungen. Die strukturellen Voraussetzungen des Subsystems, die Eigenschaften des Konfliktguts Gute Verwaltung und die im Untersuchungszeitraum zu beobachtenden externen Ereignisse stellten wichtige Zusatzinformationen über den spezifischen Verlauf der Auseinandersetzung dar. Zusammenfassend lässt sich im Zeitraum von 1995 bis 2003 ein Wandel im Politikprogramm des Subsystems Gute Verwaltungspraxis festhalten. Für die Art und Tiefe des Wandels verantwortlich zeichnet zuvorderst die Tatsache, dass sich die Akteurskonstellation sowie die Ressourcenverteilung zwischen den Koalitionen innerhalb der Untersuchungsperiode kaum verändert hat. Die Kommissionskoalition blieb stets dominant im Entscheidungsfindungsprozess. Damit ist der Einfluss der Ombudsman-Koalition auf *windows of opportunity* beschränkt geblieben, die in der alltäglichen Auseinandersetzung, unterstützt durch externe Ereignisse, geöffnet wurden. Der zu beobachtende Wandel ist dem stetigen Druck geschuldet, den die Ombudsman-Koalition aufzubauen wusste und dem die Kommissionskoalition an gewissen Stellen nachzugeben gezwungen war. Damit sind die Veränderungen im Politikprogramm keine tiefgreifenden, welche den *policy core* des substantiell verändern. Dennoch integrieren sie an zahlreichen Stellen die Überzeugungsmuster der Ombudsman-Koalition, die europäisches Verwalten aus der Bürgerperspektive versteht, in das supranationale Verwaltungsverfahren.

Auch zu Ende des Untersuchungszeitraums ist die Gestalt der GA-Normen auf europäischer Ebene fragmentiert und normenhierarchisch auf unterschiedlichen Ebenen verstreut. Bedeutsam zeigt sich jedoch, dass die bis Mitte der 1990er Jahre im administrativen System vorherrschende Tendenz, Gute Verwaltung vor allem aus dem Blickwinkel der Effizienzrationalen zu sehen, ein Stück weit aufgehoben und der Schwerpunkt zugunsten der zweiten Rationale der prozessualen Schutz- und Partizipationsrechte verschoben wurde.

Die vorliegende Untersuchung eröffnet, indem sie den Prozess der Auseinandersetzung um die konkrete Umsetzung Guter Verwaltung auf europäischer Ebene in den Blick nimmt, eine politikwissenschaftliche Perspektive auf ein rechtswissenschaftliches Forschungsgebiet. Sie vermag die besondere Gestalt der Internalisierung von *Good Administration*-Normen erklären, indem sie

den Fokus nicht allein auf die implementierten Rechtstexte legt, sondern einen Schritt zurück geht und die Stufe der Politikformulierung analysiert. Auf diese Weise können neue Einblicke in die Gestalt und Funktionsweise der Rechtsgemeinschaft EU gewonnen werden.

4.2 Bewertung des Forschungsansatzes

Als Abschluss der vorliegenden Arbeit stellt sich schließlich die Frage nach der Erklärungskraft des verwendeten theoretischen Rahmens. Zusammenfassend kann dem ACF eine gute Anwendbarkeit auf das System der Europäischen Union im Allgemeinen wie auf das supranationale Politikfeld der Guten Verwaltungspraxis im Besonderen angerechnet werden. Von großem Vorteil für die Untersuchung europäischer Politikfelder ist dabei die Unvoreingenommenheit gegenüber den beteiligten Akteuren. Der ACF zeichnet auf der Basis empirisch feststellbarer Auseinandersetzungen eine thematische Landkarte politischer Konflikte, die zuvorderst nach konkreten Abläufen fragt, ohne großes Aufheben um „the nature of the beast“ (Dudley u.a. 2000, 133) EU zu machen. In einem System, dessen Funktionsweise und Entwicklungsdynamik die wissenschaftliche Betrachtung konstant vor neue Herausforderungen stellt, ist dies eine vielversprechende Annäherung an die Untersuchung der Entwicklung konkreter Policies.

Darüber hinaus ist der ACF in der Lage, die „various discontinuities in the policy process“ (Dudley u.a. 2000, 1), die kennzeichnend sind für die Internalisierung von GA-Normen ins europäische Verwaltungssystem, ins Auge zu fassen und durch das Konfliktmodell konkurrierender Koalitionen zu erklären. Besonders hilfreich war dabei die Gliederung der *belief systems* in die drei Ebenen *deep core*, *policy core* und *secondary aspects*. Diese erlaubte, die Streitpunkte zwischen den Koalitionen auf unterschiedlichen Ebenen einzuordnen und zwischen unverrückbaren Dogmas und oberflächlicheren Fragen konkreter Umsetzung zu unterscheiden. Die darauf aufbauende Kategorisierung des zu beobachtenden Wandels lässt differenzierte Urteile über die zugrundeliegenden Mechanismen und über die Wahrscheinlichkeit zukünftiger Entwicklungen zu.

Weiter an Komplexität gewinnt die Betrachtung des Konfliktfelds durch die Integration der externen Ereignisse. Die untersuchten Fallbeispiele haben deutlich gemacht, welchen großen Einfluss die Umwelt auf das Subsystem auszuüben vermochte. Ein Politikfeld ist niemals von seiner Umwelt isoliert. Zu thematischen Überschneidungen mit anderen Problemlagen stoßen Ereignisse, die Einfluss nehmen auf das Verhalten der Akteure und die Entwicklung des Systems im Ganzen. Die Integration dieser kleineren oder größeren Ebenen, die das Innere eines Subsystems erschüttern und destabilisieren, ist ein wesentlicher Pluspunkt des ACF, gerade im Hinblick auf die systemischen Voraussetzungen der Europäischen Union.

Schwächen zeigten sich allerdings hinsichtlich der Fragmentiertheit des untersuchten Subsystems. Die Eigenheit des Konzepts der Guten Verwaltung, aus einem Bündel an einzelnen Rechten zu bestehen, die unterschiedliche Konfliktschauplätze im Subsystem nach sich ziehen, konnte schon durch die Untersuchung zweier Fallbeispiele deutlich gemacht werden. Damit einher geht auch eine stärkere Variation in der Zusammensetzung der Koalitionen, als der ACF generell annimmt. Auch wenn die Mitgliedschaften als konstant angenommen werden können, so unter-

liegt das Maß an Koordination der einzelnen Akteure, abgesehen von den Kernakteuren Ombudsman und Kommission, beträchtlichen Schwankungen von starkem zu moderatem Mitglied. Da aber innerhalb der Koalitionen das Bewusstsein darüber besteht, an den einzelnen Fronten doch im Kontext eines übergeordneten Konzepts zu wirken, kann die Sammlung der einzelnen Streitfälle in einem Subsystem und die damit einhergehende Dehnung des theoretischen Rahmens als gerechtfertigt bewertet werden. Angesichts der kohärenten Untersuchungsergebnisse der Fallbeispiele scheint sie die Erklärungskraft des Ansatzes nicht negativ zu beeinflussen. Ein finales Urteil darüber kann freilich erst nach einer die zahlreichen Teilaspekte Guter Verwaltung auf europäischer Ebene umfassenden Untersuchung abgegeben werden.

Als hilfreich, wenn auch noch nicht hinreichend ausgearbeitet, erweisen sich die in den letzten Jahren der Weiterentwicklung in den ACF integrierten Abstufungsmodelle. So lässt die Integration des im System vorhandenen notwendigen hohen Konsensgrades schon in einem ersten Schritt auf die Schwierigkeit der Ombudsman-Koalition stoßen, tiefgreifenden Politikwandel zu bewirken. Inwieweit allerdings z.B. die Öffentlichkeit der Gipfeltreffen (im Gegensatz zur Abschottung der Ministerratssitzungen) Abstimmungsverhalten und damit Mehrheitsverhältnisse beeinflussen kann, bedürfte eingehender Untersuchung. Vielversprechend erscheint auch die Unterscheidung zwischen *nascent* und *mature* hinsichtlich des Entwicklungsstandes des Subsystems. Hier könnte eine eingehendere Auseinandersetzung mit den Ausgangspositionen der einzelnen Koalitionen tiefere Einblicke liefern. Denn oft entstehen, wie auch im Fall der *Good Administration*, Subsysteme aus übergeordneten Konfliktfeldern, in denen Teile der sich neu formierenden Koalitionen schon aktiv waren und ihrerseits Netzwerke unterhielten, was, wie im Fall der hier untersuchten Kommissionskoalition, zu einem Koordinationsvorsprung führen könnte. Schließlich sind die Dichotomien *strong* – *moderate* member und materielle – ideelle Interessen wirkungsvolle Ordnungskriterien, die das Verhalten der Akteure im Subsystem weiter beleuchten können. Die Untersuchung der beiden Fallbeispiele hat gezeigt, welchen Einfluss die Dominanz materieller Interessen auf die Umsetzung des *belief systems* durch die jeweilige Koalition ausüben kann. Um der Komplexität der Konfliktabläufe in einem Politikfeld gerade auf europäischer Ebene mit ihrer Vielzahl an Entscheidungsarenen gerechter zu werden, müssten diese Ansätze noch weiter ausgeleuchtet werden. So könnte unter Umständen ein Erklärungsansatz für das zurückhaltende Verhalten des Europäischen Parlaments in der Umsetzung des EO-Modellkodex bei gleichzeitiger öffentlicher Unterstützung desselben gefunden werden.

Generell trüben einige Punkte als Wermutstropfen das positive Resümee der Anwendung des ACF. Zum Einen betrifft dies die geringe präskriptive Kraft des Ansatzes. Gerade hinsichtlich des Politikwandels durch *Learning* als zentralem Konzept lassen die Hypothesen zwar die Einschätzung von Wahrscheinlichkeiten zu, können aber nicht erklären, wieso unter ähnlichen bis gleichen Bedingungen im einen Fall Lerneffekte greifen, im anderen aber nicht. Allein der Verweis auf die Überzeugungskraft konkreter Argumente scheint keine ausreichende Grundlage für die Erklärung solch abweichender Ergebnisse zu sein. Hilfreich könnte unter Umständen auch sein, oberflächliche Änderungen im Politikprogramm nicht nur auf den argumentativen Einfluss der

konkurrierenden Koalition zurückzuführen, sondern begrenzte und gezielte Kooperation über Koalitions Grenzen hinweg in weniger zentralen Fragen im Sinne von Kollateralschäden als Teil der Koalitionsstrategie anzunehmen. Zum Anderen wirkt sich die Ausrichtung auf grobe Entwicklungslinien über Jahre hinweg an vielen Stellen zu Lasten der Detailuntersuchung aus. So wären z.B. die Rolle der Personalvertreter im internen Reformprozess der Kommission wie ein genauerer Blick auf die Verhaltensmuster der anderen Institutionen neben der Trias Kommission-Rat-Parlament zusätzlich lohnende und erhellende Untersuchungsgegenstände im vorliegenden Problemfall, auf die im gebotenen Rahmen und im Hinblick auf die Schwerpunktsetzung des ACF verzichtet wurde.

Die Schlüsse, die aus der vorliegenden Untersuchung gezogen werden können, sind nur als Zwischenergebnis zu betrachten. Nach einem Jahrzehnt kann das Subsystem der Guten Verwaltungspraxis auf EU-Ebene nun als *mature* nach den Kriterien des ACF bezeichnet werden (vgl. Kap. I.1.1) und verdient die weitere Beobachtung gerade der *Policy*-Reformulierungsprozesse als Feedback auf die von der Ombudsman-Koalition angestoßenen ersten Veränderungen²²¹. Damit bestätigt die Arbeit Sabatiers' These einer sinnvollen „timeperspective of a decade or more“ (Sabatier 1998, 99). Angesichts des jungen Alters des Subsystems wie des Umfangs eines Magisterforschungsprojekts konnte jedoch kein größerer Zeithorizont in den Blick genommen werden. Dies sei folgenden Forschungsprojekten überlassen. Das gleiche gilt für die Miteinbeziehung der anderen „levels of government“ (Sabatier 1998, 99). Parallel zur Vernetzung auf supranationaler Ebene engagierte sich Söderman intensiv für die Koordinierung seiner Arbeit mit der der nationalstaatlichen Ombudsleute. Ob in diesem Zusammenhang Europäisierungseffekte in den mitgliedstaatlichen Verwaltungsverfahren nachzuzeichnen sind bzw. in welchem Maß im Umkehrschluss nationale Strömungen auf die Konflikte im supranationalen Subsystem Einfluss nehmen konnten, mag wiederum als offene Frage in den Raum wissenschaftlicher Untersuchung gestellt werden.

²²¹ Besondere Aufmerksamkeit verdienen dabei die Feedback-Effekte der Verordnung 1049/2001 und, soweit sie bindend in Kraft tritt, der für *Good Administration* relevanten Artikel der Grundrechte-Charta.

C Fazit

I felt that I was about to depart on a long journey in an unknown environment. In fact, I felt as if I was setting sail on a stormy sea, with only the case law of the Community courts on good administration to follow; cases twinkling as stars in the night sky, showing the way for the lonely sailor and his crew. Söderman 2001f

Mit einer gehörigen Dosis Pathos fasste Jacob Söderman im Jahr 2001 die unterschiedlichen Aspekte zusammen, mit denen seine Amtszeit konfrontiert war. Das Subsystem der Guten Verwaltungspraxis war mit seiner Einsetzung gerade im Entstehen und damit unerforschtes Gebiet. Allein die Vorarbeit der Gerichtshöfe setzte einige verstreute Wegmarken. In den folgenden Jahren ließ sich Söderman zentral von der richtungsweisenden Wirkung der Individualbeschwerden leiten. Wie die Untersuchung der Fallbeispiele aufzeigen konnte, war der Seemann so einsam nicht, sondern vielmehr Anführer einer kleinen Flotte, die, wenn auch nicht den Krieg, so doch einige Schlachten im Kampf um die Umsetzung Guter Verwaltungspraxis auf EU-Ebene gewonnen hat.

Die vorliegende Untersuchung konnte ein Stück weit mitsegeln und die Strömungen aufzeigen, die den Kurs im Subsystem der Guten Verwaltungspraxis auf europäischer Ebene bestimmten. Sie dokumentiert die Entstehung nicht nur eines Politikfeldes, sondern auch einer neuen Politik auf europäischer Ebene, die, einmal ins Rollen gekommen, schwerlich mehr zu stoppen sein wird. Mit der Einsetzung des Europäischen Ombudsmann wurde die Grundlage für ein neues institutionelles Setting geschaffen, das sich auf der Basis von Netzwerkbildung und Koordination ein Maß an greifbarem Einfluss auf die Ausgestaltung europäischer Verwaltungsverfahren verschaffen konnte. Im Hinblick auf weitere Forschungsarbeiten erscheint es daher vielversprechend, diese Entwicklungen sowie die Leitfunktion der Ombudsmann-Institution in der Perspektive des Historischen Institutionalismus auf die *increasing returns* einmal eingeschlagener institutioneller Wege zu überprüfen. Ein solches Unterfangen sollte aber auch die institutionellen Settings der Europäischen Kommission nicht vernachlässigen. Auch die Besonderheit der europäischen Verwaltungsstrukturen muss als Faktor angesehen werden, der sowohl den guten Willen vieler Unionsbeamter im Einzelnen als auch das Reformprojekt als Ganzes im Sinne einer Pfadabhängigkeit determiniert.

Dabei ist eine Marginalisierung des größeren Untersuchungsrahmens Europäisches Verwalten als Teil Europäischen Regierens nicht zu erwarten. Die direkten Verwaltungsaufgaben der Unionsorgane sind in stetigem Wachstum begriffen, das sich aus Entwicklungen wie der Osterweiterung und dem Ausbau gemeinschaftlicher Aufgaben im Bereich Justiz und Inneres gerade vor dem Hintergrund des weltweiten Terrorismus speist. Die von der Kommission in diesem Zusammenhang betriebene *Outsourcing*-Politik und die über die Jahre gewachsene Bedeutung zwischengelagerter Schaltstellen und informeller Gremien z.B. im Rahmen der Kabinettsstruktur (vgl. Bach 2005, 12ff., Trondal 2004) oder der Komitologie schaffen ein Netzwerk an dezentralen Entscheidungsträgern, das alternativer Methoden der Steuerung und Kontrolle bedarf (vgl. Curtin 2001, 4ff.) – nicht nur im wirtschaftlichen, sondern gerade auch im ethischen Sinne. Auch im Hin-

blick auf ihre Verwaltungstätigkeit zeigt sich die Europäische Union als System *sui generis*, das sich auf traditionelle Muster demokratischer Legitimierung nicht verlassen kann. Als „composite democracy“ (Heritier 2003, 1) muss sie auf die spezifische Mehrebenenstruktur des EU-Regimes abgestimmte Formen der Rechtfertigung und der Rückbindung an den Bürger finden. Vor diesem Hintergrund wird auch die Bedeutung der Ombudsman-Institution als Eingabe- und Sammelstelle von Beschwerden und als Initiator institutionenübergreifender Reformprozesse noch anwachsen. 90 Jahre sind vergangen, seit Franz Kafka dem Gefühl der Hilflosigkeit gegenüber gesichtslosen Vollstreckern unbekannter Gesetze und Regeln aus der Perspektive des Josef K. literarisch Ausdruck verlieh²²². Der Text demonstriert in beklemmender Weise die Auswirkungen der vollständigen Abwesenheit individueller Schutz- und Partizipationsrechte in einem, noch dazu gegen den Einzelnen geführten ‚Prozess‘, der dem Gerichteten an seinem Ende nicht einmal den Blick ins Antlitz seiner Henker erlaubt. In modernen Verwaltungssystemen demokratischer Staaten ist die Garantie individualrechtlichen Schutzes im administrativen Verfahren Teil der Verpflichtung, die Würde des Einzelnen im öffentlichen Raum sicherzustellen. Die Europäische Union als Verwaltungssystem eigener Art muss sich angesichts der stetigen Ausweitung ihrer auch direkten Verwaltungsbefugnisse die Überprüfung an modernen Standards Guter Verwaltungspraxis gefallen lassen. Der mit der Einsetzung eines Europäischen Bürgerbeauftragten in Gang gekommene Prozess zur Internalisierung von *Good Administration*-Normen auf europäischer Ebene zeigt in eine vielversprechende Richtung.

(42 422 Wörter)

²²² Franz Kafka, Der Prozeß. Verfasst 1914/1915, erstmalig publiziert 1925.

Bibliographie

- Bach, Maurizio 1999:** Die Bürokratisierung Europas. Verwaltungseliten, Experten und politische Legitimation in Europa, Frankfurt / New York.
- Bach, Maurizio 2005:** Europa als bürokratische Herrschaft. Verwaltungsstrukturen und bürokratische Politik in der Europäischen Union, in: Schuppert, Gunnar Folke / Pernice, Ingolf / Haltern, Ulrich (Hrsg.) 2005: Europawissenschaft (In Vorbereitung).
- Barth, Eckhard 2004:** Bürgerbeauftragter und Petitionsrecht im Prozess der europäischen Verfassungsgebung. Einrichtungen zur Demokratisierung der Europäischen Union, Dissertation an der Universität Tübingen.
- Bergmann, Jan / Lenz, Christofer (Hrsg.) 1998:** Der Amsterdamer Vertrag. Eine Kommentierung der Neuerungen des EU- und EG-Vertrages, Stuttgart.
- Bernsdorff, Norbert / Borowsky, Martin 2002:** Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union. Handreichungen und Sitzungsprotokolle, Baden-Baden.
- Bertos, Janok 2005:** Getting the public ethics right, in: OECD Observer, Jg. 2005, <http://www.oecdobserver.org/news/fullstory.php/aid/293>, 31.07.2005.
- Bignami, Francesca 2003:** Three Generations of Participation Rights in European Administrative Proceedings, <http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/03/031101.pdf>, 23.8.2005.
- Bunyan, Tony 2001:** Secrecy and Openness in the European Union. The ongoing struggle for freedom of information, <http://www.statewatch.org/secret/freeinfo/index.html>, 23.8.2005.
- Chiti, Mario P. 1995:** Are there Universal Principles of Good Governance?, in: European Public Law, 1 (2), 241-258.
- Cini, Michelle 1996:** The European Commission. Leadership, Organisation and Culture of the EU Administration, Manchester / New York.
- Cini, Michelle 2000:** Organizational Culture and Reform: The Case of the European Commission under Jacques Santer, EUI Working Papers RSC No. 2000/25, San Domenico.
- Craig, Paul 2000:** The Fall and Renewal of the Commission: Accountability, Contract and Administrative Organisation, in: European Law Journal, 6 (2), 98-116.
- Curtin, Deirdre 2000:** Citizen's Fundamental Right of Access to EU Information: An Evolving Digital Passepartout?, in: Common Market Law Review, 37, 7-41.
- Curtin, Deirdre 2001:** The Commission as a Sorcerer's Apprentice? Reflections on EU Public Administration and the Role of Information Technologie in Holding Bureaucracy Accountable, <http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/01/011801.html>, 8.8.2005.
- Czybulka, Detlef 1996:** Verwaltungsreform und Verwaltungskultur, in: Merten, Detlef / Schmidt, Reiner / Stettner, Rupert (Hrsg.): Der Verwaltungsstaat im Wandel. Festschrift für Franz Knöpfle zum 70. Geburtstag, München, 79-97.
- Deppe, Frank 1993:** Von der Euphorie zur Erosion. Anmerkungen zur Post-Maastricht-Krise der EG, in: Forschungsgruppe Europäische Gemeinschaften (Hrsg.): Zur Post-Maastricht-Krise der Europäischen Gemeinschaft (EG), Arbeitspapier der FEG Nr. 10, Marburg, 7-62.
- Dercks, Lisa 2001:** The European Commission's Business Ethics: A Critique of Proposed Reforms, in: Business Ethics. A European Review, 10 (4), 346-359.
- Dudley, Geoffrey / Parson, Wayne / Radaelli, Claudio M. / Sabatier, Paul M. 2000:** Symposium: Theories of the Policy Process, Journal of European Public Policy 7 (1), 122-140.
- Duff, Andrew (Hrsg.) 1997:** The Treaty of Amsterdam. Text and Commentary, London.
- ECAS (Euro Citizen Action Service) 2000:** Comments by ECAS on the Commission's Draft Regulation (COM(2000)30 final) on Public Access to Documents, http://www.eipa.nl/Publications/Summaries/1997_2000/WorkingPapers/ConferenceProceedings/Venables.pdf, 31.07.2005.
- EIPA 2000:** Right of Access to Documents in the Member States. Conference Proceedings: An efficient, transparent Government and the Rights of Citizens to Information, http://www.eipa.nl/Publications/Summaries/1997_2000/WorkingPapers/ConferenceProceedings/table_1.htm, 23.8.2005.
- Eurobarometer 1992:** Eurobarometer No. 37, Public Opinion in the European Community, June 1992.
- Eurobarometer 1993:** Eurobarometer No. 39, Die öffentliche Meinung in der Europäischen Gemeinschaft, Juni 1993.

- Eurobarometer 1994:** Eurobarometer No. 41, Die öffentliche Meinung in der Europäischen Gemeinschaft, Mai 1994.
- Eurobarometer 2003:** Eurobarometer No. 59, Public Opinion in the European Union, Spring 2003.
- Europäischer Bürgerbeauftragter 1996:** Report for the Year 1995, <http://www.euro-ombudsman.eu.int/report95/en/default.htm>, 30.8.2005.
- Europäischer Bürgerbeauftragter 1997:** Jahresbericht 1996, Straßburg.
- Europäischer Bürgerbeauftragter 1998:** Jahresbericht 1997, Straßburg.
- Europäischer Bürgerbeauftragter 1999:** Jahresbericht 1998, Straßburg.
- Europäischer Bürgerbeauftragter 2000:** Jahresbericht 1999, Straßburg.
- Europäischer Bürgerbeauftragter 2001:** Jahresbericht 2000, Straßburg.
- Europäischer Bürgerbeauftragter 2002:** Jahresbericht 2001, Straßburg.
- Europäischer Bürgerbeauftragter 2003:** Jahresbericht 2002, Straßburg.
- Europäischer Bürgerbeauftragter 2004:** Jahresbericht 2003, Straßburg.
- Europäisches Parlament 1997:** Bericht über die Beratungen des Petitionsausschusses in der Sitzungsperiode 1996-1997, Petitionsausschuss, Berichterstatter Roy Perry, A4-0190/97.
- Europäisches Parlament 1999a:** Erster Bericht über Anschuldigungen betreffend Betrug, Mißmanagement und Nepotismus in der Europäischen Kommission, Ausschuss unabhängiger Sachverständiger, 15.3.1999, <http://www.europarl.eu.int/experts/pdf/reportde.pdf>, 23.8.2005.
- Europäisches Parlament 1999b:** Zweiter Bericht über die Reform der Kommission. Analyse der derzeitigen Praxis und Vorschläge zur Bekämpfung von Mißmanagement, Unregelmäßigkeiten und Betrug, 9.9.1999, <http://www.europarl.eu.int/experts/pdf/rep2-1de.pdf>, 23.8.2005.
- Europäisches Parlament 2000a:** Report on the proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council regarding public access to European Parliament, Council and Commission documents, Ausschuss für die Freiheiten und Rechte der Bürger, Justiz und innere Angelegenheiten, Berichterstatter Michael Cashman, A5-0318/2000, Par 1.
- Europäisches Parlament 2000b:** Report on the proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council regarding public access to European Parliament, Council and Commission documents, Ausschuss für die Freiheiten und Rechte der Bürger, Justiz und innere Angelegenheiten, Berichterstatter Michael Cashman, A5-0318/2000, Par2: Explanatory Statements.
- Europäisches Parlament 2000c:** Bericht über den Jahresbericht des Europäischen Bürgerbeauftragten (C5-0303/2000), Petitionsausschuss, Berichterstatterin Astrid Thors, A5-0181/2000.
- Europäisches Parlament 2001a:** Bericht über den Sonderbericht des Europäischen Bürgerbeauftragten an das Europäische Parlament aufgrund der Untersuchung des Bürgerbeauftragten aus eigener Initiative über das Bestehen und die öffentliche Zugänglichkeit eines Verhaltenskodex der guten Verwaltungspraxis in den verschiedenen Institutionen und Organen der Gemeinschaft, Petitionsausschuss, Berichterstatter Roy Perry, A5-0245/2001.
- Europäisches Parlament 2001b:** Bericht über den Sonderbericht an das Europäische Parlament im Anschluss an den Empfehlungsentwurf an die Europäische Kommission in der Beschwerde 713/98/IJH, Petitionsausschuss, Berichterstatter Jean Lambert, A5-0423/2001.
- Europäisches Parlament 2002:** Bericht über den Sonderbericht des Europäischen Bürgerbeauftragten an das Europäische Parlament in der Beschwerdesache 917/2000/GG-Statewatch, Petitionsausschuss, Berichterstatter Astrid Thors, A5-0363/2002.
- Europäisches Parlament 2003:** Bericht über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission (Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 im Jahr 2002), Ausschuss für die Freiheiten und Rechte der Bürger, Justiz und innere Angelegenheiten, Berichterstatter Michael Cashman, A5-0298/2003.
- Europäische Kommission 1999a:** Commission initiatives in the field of openness and information, SG.C.2/VJ/CD D(99)60, http://www.europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgc/acc_doc/en/_docs/proj_com_en.pdf, 8.8.2005.
- Europäische Kommission 1999b:** Draft Communication to the Commission from the President on Public Access to Commission Documents, SG.C.2/VI.CD/D(98)12, 22. Januar 1999.
- Europäische Kommission 1999c:** Discussion Paper on Public Access to Commission Documents, G.C.2/VJ/CD D(99)83, 23. April 1999.

- Europäische Kommission 1999d:** Designing tomorrow's Commission. A review of the Commission's Organisation and Operation. http://www.europa.eu.int/comm/reform/decode/screening_en.pdf, 16.02.2005.
- Europäische Kommission 1999e:** Administrative Reform of the European Commission : Statement of Purpose and Structure, CG3(1999) 1/4, 19.10.1999.
- Europäische Kommission 2000a:** Die Reform der Kommission. Ein Weißbuch, Luxemburg.
- Europäische Kommission 2000b:** Access to Documents – Statistics, D(2000), 26.July 2000.
- Europäische Kommission 2000c:** Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council regarding public access to documents of the European Parliament, the Council and the Commission 2000 COM (2000) 30final/2.
- Europäische Kommission 2000d:** Maßnahmen zur Umsetzung des Kodex. Kommissionsbeschluss vom 17.10.2000.
- Europäische Kommission 2000e:** Die Reform der Kommission. Ein Weißbuch - Teil II : AKTIONSPLAN, Luxemburg.
- Europäische Kommission 2001a:** Europäisches Regieren. Ein Weißbuch, Luxemburg.
- Europäische Kommission 2002:** Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen. Bericht über die Umsetzung eines Kodexes für Gute Verwaltungspraxis in den Beziehungen des Personals der Europäischen Kommission zur Öffentlichkeit Brüssel, SEK(2002) 1266, 20.11.2002.
- Europäische Kommission 2003:** Bericht der Kommission über die Anwendung der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission, KOM(2003) 216 endgültig.
- Europäische Kommission / Rat 1993:** Verhaltenskodex für den Zugang der Öffentlichkeit zu Kommissions- und Ratsdokumenten, AB 1993 L340/41.
- Europarat 1996:** The Administration and you, Straßburg.
- Feik, Rudolf 2004:** Good Governance und Transparenz im Recht der EU, in: Österreichische Juristenkommission (Hrsg.): Recht und Öffentlichkeit, Konferenz vom 29. bis 31. Mai 2003 in Weißenbach am Attersee, Wien / Graz, 165-200.
- Fenger, Menno / Klok, Pieter-Jan 2001:** Independency, beliefs, and coalition behavior: A Contribution to the Advocacy Coalition Framework, in: Policy Sciences, 34, 157-170.
- Gjerloeff, Peter Bonnor 2000:** The European Ombudsman: a novel source of soft law in the European Union, in: European Law Review, 25 (1), 39-56.
- Gregory, Roy / Giddings, Philip 2001:** Citizenship, Rights and the EU Ombudsman, in: Bellamy, Richard / Warleigh, Alex (Hrsg.): Citizenship and governance in the European Union, London, 73-92.
- Groeben, Hans von der / Thiesing, Jochen / Ehlermann, Claus-Dieter (Hrsg.) 1997:** Kommentar zum EU/EG-Vertrag, Baden-Baden.
- Hansen, Jürgen 1972:** Die Institution des Ombudsman, Frankfurt am Main.
- Harden, Ian 2001:** Citizenship and Information, in: European Public Law, 7 (2), 165-193.
- Hautala, Heidi / Kaufmann, Bruno:** Kleine Meisterstücke für das große Europa, in: Neue Züricher Zeitung, 3.12.2001.
- Heede, Katja 2000:** European Ombudsman: redress and control at Union level. Rotterdam.
- Héritier, Adrienne 2003:** Composite democracy in Europe: the role of transparency and access to information, in: Journal of European Public Policy, 10 (5), 814-833.
- Hill, Hermann / Pitschas, Rainer (Hrsg.) 2004:** Europäisches Verwaltungsverfahrensrecht, Berlin.
- Immergut, Ellen M. 1998:** The Theoretical Core of the New Institutionalism, in: Politics & Society, 26 (1), 5-34.
- Jann, Werner / Wegrich, Kai 2005:** Theories of the Policy Cycle, in: Fischer, Frank / Miller, Gerald / Sidney, Mara (Hrsg.): Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics and Methods, London.
- Jekewitz, Jürgen 2004:** Auf dem Weg zu einem europäischen Verwaltungsverfahrensrecht. Strategien, Probleme und Perspektiven, in: Hill, Hermann / Pitschas, Rainer (Hrsg.): Europäisches Verwaltungsverfahrensrecht, Berlin, 13-22.
- Kanska, Klara 2004:** Towards Administrative Human Rights in the EU. Impact of the Charter of Fundamental Rights, in: European Law Journal, 10 (3), 296-326.
- Kassim, Hussein 2004:** The Secretariat General of the European Commission, 1958-2003, in: Smith, Andy (Hrsg.): Politics and the European Commission, London, 47-66.
- Kinnock, Neil 2000:** Lettre de Neil Kinnock à la FFPE suite à leur tract du 03/02/2000 Brüssel, 14.02.2000.

- Kinnock, Neil 2002:** Letter to Jacob Söderman, Brüssel, 10.09.2002, <http://www.euro-ombudsman.eu.int/letters/pdf/en/20020910-1.pdf>, 31.07.2005.
- Kohler-Koch, Beate (Hrsg.) 1998:** Regieren in entgrenzten Räumen, Opladen / Wiesbaden.
- Kuusikko, Kirsi 2001:** Advice, Good Administration and Legitimate Expectations: Some Comparative Aspects, in: *European Public Law*, 7, 455-472.
- Laffan, Brigid 1999:** Becoming a 'Living Institution': The Evolution of the European Court of Auditors, in: *Journal of Common Market Studies*, 37 (2), 251-268.
- Laursen, Finn / Vanhoonacker, Sophie (Hrsg.) 1992:** The Intergovernmental Conference on Political Union. Institutional Reforms, New Policies and International Identity of the European Community, Maastricht.
- Leino, Päivi 2004:** The Wind is in the North. The First European Ombudsman (1995-2003), in: *European Public Law*, 10 (2), 333-367.
- Lenz, Carl Otto (Hrsg.) 1994:** EG-Vertrag. Kommentar zu dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften, Köln / Basel / Wien.
- Luhmann, Niklas 1983:** Legitimation durch Verfahren, Frankfurt am Main.
- Lundvik, Ulf 1980:** The Ombudsman as a Watchdog of Legality and Equity in the Administration, *International Ombudsman Institute, Occasional Paper 9*, Edmonton / Alberta.
- Magnette, Paul 2003:** Between parliamentary control and the rule of the law: the political role of the Ombudsman in the European Union, in: *Journal for European Public Policy*, 10 (5), 677-694.
- Maguire, Maria 1997:** Ethics in the Public Service - Current Issues and Practice, in: *European Group of Public Administration (Hrsg.): Ethics and Accountability in a Context of Governance and New Public Management, EGPA Yearbook Vol. 7*, Amsterdam / Berlin / Oxford u.a., 23-34.
- March, James G. / Olsen, Johan P. 1998:** The Institutional Dynamics of International Political Orders, in: *International Organizations*, 52 (4), 943-971.
- March, James G.; Olsen, Johan P. 2004:** The logic of appropriateness, ARENA Working Paper 09-2004, http://www.arena.uio.no/publications/wp04_9.pdf, 12.11.2004.
- Marias, Epaminondas A. (Hrsg.) 1994:** The European Ombudsman. Working Document, Maastricht.
- Metcalfe, Les 2001:** Reforming European Governance: old problems or new principles?, in: *International Review of Administrative Science*, 67 (3), 415-443.
- Millett, Lord 2002:** The Right to Good Administration in European Law, in: *Public Law*, 2002, 309-321.
- Mintrom, Michael / Vergari, Sandra 1996:** Advocacy Coalitions, Policy Entrepreneurs, and Policy Change, in: *Policy Studies Journal*, 24 (Fall), 420-434.
- Nehl, Hanns Peter 1999:** Principles of Administrative Procedure in EC Law, Oxford.
- Öberg, Ulf 1998:** Public Access to Documents after the entry into force of the Amsterdam Treaty: Much Ado About Nothing?, <http://eiop.or.at/eiop/texte/1998-008a.htm>, 12.11.2004.
- OECD 1996:** Ethics in the Public Service. Current Issues and Practices, *Public Management Occasional Papers No. 14*, <http://www.oecd.org/dataoecd/59/24/1898992.pdf>, 13.8.2005.
- OECD 1997:** Proceedings of the Symposium on Ethics in the Public Sector Paris, 3.-4.11.1997, http://www.oecd.org/document/0/0,2340,en_2649_201185_2093504_1_1_1_1,00.html, 13.8.2005.
- OECD 1998:** Principles for Managing Ethics in the Public Service, PUMA Policy Brief No. 4, <http://www.oecd.org/dataoecd/60/13/1899138.pdf>, 13.8.2005.
- Johan P. Olsen 2003:** Citizens, public administration and the search for theoretical foundations, ARENA Working Paper 20-2003, http://www.arena.uio.no/publications/wp03_20.pdf, 14.8.2005.
- Peers, Steve 2002:** The New Regulation on Access to Documents: A Critical Analysis, *Queen's Papers on Europeanisation No 6/2002*, http://www.qub.ac.uk/schools/SchoolofPoliticsInternationalStudies/FileStore/EuropeanisationFiles/Filetoupload_5277_en.pdf, 31.07.2005.
- Peterson, John 1999:** The Santer Era: The European Commission in normative, historical and theoretical perspective, in: *Journal for European Public Policy*, 6 (1), 46-65.
- Pfiffner, James P. 2004:** Traditional Public Administration versus the New Public Management: Accountability versus Efficiency, in: Benz, Arthur / Siedenkopf, Heinrich / Sommermann, Klaus-Peter (Hrsg.): *Institutionenwandel in Regierung und Verwaltung. Festschrift für Klaus König zum 70. Geburtstag*, Berlin, 443-454.
- Plechanovová, Bela 2004:** Institutional Reform of the EC/EU: Historical Institutionalism in the Research Agenda. Achievements and Prospects, <http://www.epsnet.org/2004/pps/plechanovova.pdf>, 22.01.2005.

- Pollitt, Christopher / Bouckaert, Geert 2004:** Public Management Reform. A Comparative Analysis, Oxford.
- Prodi, Romano 1999:** Rede vor dem Europäischen Parlament am 14. September 1999, Rapid: SPEECH/99/114.
- Prodi, Romano 2000a:** Let's be cristal clear. Commission's Transparency defended, in: Wall Street Journal Europe, 9.3.2000.
- Prodi, Romano 2000b:** 2000-2005: Shaping the new Europe. Rede vor dem Europäischen Parlament am 15. Februar 2000, Rapid: SPEECH/00/41.
- Radaelli, Claudio M. 1995:** The role of knowledge in the policy process, in: Journal for European Public Policy, 2 (2), 159-183.
- Rat 1993:** Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat von Kopenhagen, 22.6.1993, DOC/93/3, http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/72924.pdf, 24.8.2005.
- Rat 1996:** Report on the Implementation of the Council Decision on Public Access to Council Documents - July 1996, <http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/register7.pdf>, 14.8.2005.
- Rat 1998:** Second Report drawn up by the Secretary-General of the Council on the Implementation of the Council Decision on Public Access to Council Documents, <http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/register6.pdf>, 14.8.2005.
- Rat 2000:** Third report on the implementation of Council Decision 93/731/EC on access to Council documents, <http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/132750EN.pdf>, 14.8.2005.
- Rat 2001:** Presidency working paper, 29.01.2001, <http://www.statewatch.org/secret/WPAPER.HTM>, 27.08.2005.
- Rat 2003:** Council Annual report on access to documents 2002, <http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/EN-AR-02.pdf>, 14.8.2005.
- Rat 2004:** Council Annual report on access to documents 2003, <http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/RapAnCons.en03.pdf>, 14.8.2005.
- Rehbinder, Manfred 2002:** New Public Management - Rückblick, Kritik, Ausblick, in: Eberle, Carl-Eugen / Ibler, Martin / Lorenz, Dieter (Hrsg.): Der Wandel des Staates vor den Herausforderungen der Gegenwart. Festschrift für Winfried Brohm zum 70. Geburtstag, München, 727-740.
- Reif, Linda C. 2004:** The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System, Leiden / Boston.
- Riemann, Frank 2004:** Die Transparenz der Europäischen Union. Das neue Recht auf Zugang zu Dokumenten von Parlament, Rat und Kommission, Berlin.
- Roberts, Alasdair 2002:** Multilateral Institutions and the Right to Information: Experience in the European Union, in: European Public Law, 8 (2), 255-275.
- Ross, George 1995:** Jacques Delors and European Integration, Cambridge.
- Sabatier, Paul A. 1992:** Interest Group Membership and Organization: Multiple Theories, in: Petracca, Mark P. (Hrsg.): The Politics of Interest. Interest Groups Transformed, Boulder.
- Sabatier, Paul A. 1993:** Advocacy-Koalitionen, Policy-Wandel und Policy-Lernen: Eine Alternative zur Phasenheuristik, in: Héritier, Adrienne (Hrsg.): Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung, Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 24/1993, Opladen.
- Sabatier, Paul A. 1998:** The advocacy coalition framework: revisions and relevance for Europe, in: Journal of European Public Policy, 5 (1), 98-130.
- Sabatier, Paul A. / Jenkins-Smith, Hank C. (Hrsg.) 1993:** Policy Change and Learning. An Advocacy Coalition Approach, Boulder u.a.
- Sabatier, Paul A. / Jenkins-Smith, Hank C. 1999:** The Advocacy Coalition Framework: An Assessment, in: Sabatier, Paul A. (Hrsg.): Theories of the Policy Process. Theoretical Lenses on Public Policy, Boulder, 117-168.
- Schlager, Edella 1995:** Policy Making and Collective Action: Defining Coalitions within the Advocacy Coalition Framework, in: Policy Sciences, 28, 242-270.
- Schlager, Edella / Blomquist, William 1996:** A Comparison of Three Emerging Theories of the Policy Process, in: Political Research Quarterly, 49 (3), 651-672.
- Schopp, Stefan M. 2002.:** Öffentlichkeit in der Europäischen Union: Vom virtuellen Wunsch und europäischer Wirklichkeit. Eine Analyse der Öffentlichkeitsstrategie im Governance-Weißbuch der Europä-

schen Kommission unter besonderer Berücksichtigung der Leistungen des Internets, Masterarbeit am Institut für Politikwissenschaft, Eberhard-Karls-Universität Tübingen.

- Schumann, Wolfgang 1993:** Die EG als neuer Anwendungsbereich für die Policy-Analyse: Möglichkeiten und Perspektiven der konzeptionellen Weiterentwicklung, in: Héritier, Adrienne (Hrsg.): Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung, Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 24/1993, Opladen.
- Schwarze, Jürgen 1988:** Europäisches Verwaltungsrecht. Entstehung und Entwicklung im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft, Baden-Baden.
- Schwarze, Jürgen (Hrsg.) 2000:** EU-Kommentar, Baden-Baden 2000.
- Shackleton, Michael 1997:** The Internal Legitimacy Crisis of the European Union, in: Cafruny, Alan W. / Lankowski, Carl (Hrsg.): Europe's Ambiguous Unity. Conflict and Consensus in the Post-Maastricht Era, Boulder / London, 69-84.
- Söderman, Jacob 1997:** Rolle und Einfluss des Europäischen Bürgerbeauftragten im Hinblick auf Akten-einsicht und Transparenz der Entscheidungsprozesse, Beitrag für das EIPA-Seminar zu Transparenz und Offenheit, 18.-19.9.1997, Maastricht,
http://www.euro-ombudsman.eu.int/speeches/pdf/de/eipa_de.pdf, 31.7.2005.
- Söderman, Jacob 1998a:** The citizen, the administration and community law. General report prepared for the 1998 FIDE Congress in Stockholm, <http://www.euro-ombudsman.eu.int/speeches/en/fide1.htm>, 19.8.2005.
- Söderman, Jacob 1998b:** Qualitative Verbesserungen in der Europäischen Verwaltung, Pressemitteilung vom 23.11.1998, <http://www.euro-ombudsman.eu.int/release/de/conduct1.htm>, 31.7.2005.
- Söderman, Jacob 1999a:** Transparenz in den Institutionen der Gemeinschaft, Rede zum 10. Jahrestag des Gerichtes der ersten Instanz, Luxemburg, 19.10.1999,
<http://www.euro-ombudsman.eu.int/speeches/de/cfi10.htm>, 31.7.2005.
- Söderman, Jacob 1999b:** Rede des Europäischen Bürgerbeauftragten vor dem Europäischen Parlament zum Jahresbericht für 1998, Straßburg, 15.4.1999,
<http://www.euro-ombudsman.eu.int/speeches/de/ep150499.htm>, 31.7.2005
- Söderman, Jacob 1999c:** Europa von seiner besten Seite, Pressemitteilung vom 29.7.1999,
<http://www.euro-ombudsman.eu.int/release/de/code1.htm>, 31.7.2005.
- Söderman, Jacob 1999d:** Das erste Mandat des Bürgerbeauftragten endet mit einem Appell für eine bessere Behandlung der Bürger, Pressemitteilung 10/99 vom 8.9.1999,
<http://www.euro-ombudsman.eu.int/release/de/code2.htm>, 31.7.2005.
- Söderman, Jacob 1999e:** Kommission lehnt den Kodex für Beamte des Europäischen Bürgerbeauftragten ab Pressemitteilung 14/99 vom 5.12.1999,
<http://www.euro-ombudsman.eu.int/release/de/tampere1.htm>, 31.7.2005.
- Söderman, Jacob 2000a:** Öffentliche Anhörung zu dem Entwurf einer Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Brüssel, 2.2.2000, <http://www.euro-ombudsman.eu.int/speeches/de/charter1.htm>, 31.7.2005.
- Söderman, Jacob 2000b:** Access to documents in the EU institutions: the key to a more democratic and efficient Union, Speech to the Committee on Citizens' Freedoms and Rights, Justice and Home Affairs of the European Parliament, <http://www.euro-ombudsman.eu.int/speeches/en/crc180900.htm>, 31.7.2005.
- Söderman, Jacob 2000c:** The EU's Transparent Bid for Opacity. The Prodi Commission's recommendation on transparency make the Santer Commission look good, in: Wall Street Journal Europe, 24.2.2000.
- Söderman, Jacob 2000d:** „Bürger sollten ein Recht auf gute Verwaltung haben“, sagt der Europäische Bürgerbeauftragte, Pressemitteilung 1/2000 vom 11.1.2000,
<http://www.euro-ombudsman.eu.int/release/de/baltic1.htm>, 31.7.2005.
- Söderman, Jacob 2000e:** Agenturen führend in der Annahme des Kodex für gute Verwaltungspraxis Pressemitteilung 5/2000 vom 30.3.2000, <http://www.euro-ombudsman.eu.int/release/de/code3.htm>, 31.7.2005.
- Söderman, Jacob 2000f:** Der Europäische Bürgerbeauftragte legt den Sonderbericht zum Kodex für gute Verwaltungspraxis vor, Pressemitteilung 7/2000 vom 11.4.2000,
<http://www.euro-ombudsman.eu.int/release/de/code4.htm>, 31.7.2005.
- Söderman, Jacob 2000g:** Draft recommendation of the European Ombudsman in the own initiative inquiry OI/198/OV, <http://www.euro-ombudsman.eu.int/recommen/en/oi980001.htm>, 17.8.2005.

- Söderman, Jacob 2001a:** The Struggle for Openness in the European Union, Rede gehalten am 21. März 2001, <http://www.euro-ombudsman.eu.int/speeches/en/2001-03-21.htm>, 31.7.2005.
- Söderman, Jacob 2001b:** Rede zum Sonderbericht über Beschwerde 713/98/IHJ vor dem Petitionsausschuss des Europäischen Parlaments 6.3.2001, <http://www.euro-ombudsman.eu.int/speeches/en/2001-03-06.htm>, 23.8.2005.
- Söderman, Jacob 2001c:** Access to official documents and archives - the democratic aspect, Keynote speech at the Lund University, Sweden, 5.4.2001, <http://www.euro-ombudsman.eu.int/speeches/en/2001-04-05.htm>, 17.8.2005.
- Söderman, Jacob 2001d:** Transparency as a fundamental Principle of the European Union, Vortrag vom 19. Juni 2001, <http://www.euro-ombudsman.eu.int/speeches/en/2001-06-19.htm>, 17.8.2005.
- Söderman, Jacob 2001e:** Bürgerbeauftragte setzt Rat unter Druck, einen Kodex für gute Verwaltungspraxis anzunehmen Pressemitteilung 9/2001 vom 23.4.2001, <http://www.euro-ombudsman.eu.int/release/de/2001-04-23.htm>, 31.7.2005.
- Söderman, Jacob 2001f:** Rede anlässlich der Ceremony for the award of the Alexis de Tocqueville Prize 2001, Provincial Government House, Maastricht, 21 November 2001, <http://www.euro-ombudsman.eu.int/speeches/en/2001-11-21.htm>, 23.8.2005.
- Söderman, Jacob 2001g:** Special Report from the European Ombudsman to the European Parliament following the own-initiative inquiry into the existence and the public accessibility, in the different Community institutions and bodies, of a Code of Good Administrative Behaviour (OI/1/98/OV), <http://www.euro-ombudsman.eu.int/special/pdf/en/oi980001.pdf>, 17.8.2005.
- Söderman, Jacob 2002a:** The evolution of European civil services.... from the citizen's perspective..., Speech prepared for the Seminar on 'Civil service Reform in Europe', Chamber of Deputies in Rome, 21.10. 2002, <http://www.euro-ombudsman.eu.int/speeches/en/2002-10-21.htm>, 31.07.2005.
- Söderman, Jacob 2002b:** Rede des Europäischen Bürgerbeauftragten an das Europäische Parlament zu seinem Jahresbericht für 2001, Straßburg, 26.9.2002, <http://www.euro-ombudsman.eu.int/speeches/de/2002-09-26.htm>, 23.8.2005.
- Söderman, Jacob 2002c:** Schreiben: Vom Europäischen Bürgerbeauftragten an den Präsidenten des Europäischen Parlaments betreffend den Europäischen Kodex für gute Verwaltungspraxis, Straßburg, 11.3.2002, <http://www.euro-ombudsman.eu.int/letters/de/20020311-1.htm>, 31.7.2005.
- Söderman, Jacob 2002d:** Letter to Romano Prodi, President of the European Commission, 30.9.2002, <http://www.euro-ombudsman.eu.int/letters/pdf/en/20020930-1.pdf>, 10.8.2005.
- Söderman, Jacob 2002e:** Speech by the European Ombudsman, Mr Jacob Söderman to the Committee on Petitions concerning the presentation to the European Parliament of his Annual Report for 2001, Straßburg, 8.4.2002, <http://www.euro-ombudsman.eu.int/speeches/en/2002-04-08.htm>, 27.8.2005.
- Solé, Julio Ponce 2002:** The Fight for Quality in the Field of Administrative Decisions, in: European Review of Public Law, 14(4), 1503-1543.
- Soltan, Karol / Uslaner, Eric M. / Haufler, Victoria 1998:** New Institutionalism Institutions and Social Order, in: Soltan, Karol / Uslaner, Eric M. / Haufler, Virginia (Hrsg.): Institutions and Social Order, Michigan, 3-14.
- Stevens, Anne / Stevens, Handley 2001:** Brussels Bureaucrats? The Administration of the European Union, New York.
- Stevens, Anne 2002:** Europeanisation and the Administration of the EU: a Comparative Perspective, Europeanisation Paper 4/2002, <http://www.qub.ac.uk/schools/SchoolofPoliticsInternationalStudies/FileStore/EuropeanisationFiles/Fileupload.5279.en.pdf>, 4.8.2005.
- Tomkins, Adam 2000:** Transparency and the Emergence of a European Administrative Law, in: Eeckhout, Piet / Tridimas, Takis (Hrsg.): Yearbook of European Law, Vol. 19, Oxford, 217-256.
- Trondal, John 2004:** Political dynamics of the parallel administration of the European Commission, in: Smith, Andy (Hrsg.): Politics and the European Commission, London, 67-82.
- Uhr, John 1997:** Integrating Ethics in Democratic Governance, in: OECD: Proceedings of the Symposium on Ethics in the Public Sector, Paris, 3.-4.11.1997, http://www.oecd.org/document/0/0,2340,en_2649_201185_2093504_1_1_1_1.00.html, 13.8.2005.
- Usher, J.A. 1985:** The "Good Administration" of European Community Law, in: Current Legal Problems, 1985, 269-287.
- VanEvera, Stephen 1997:** Guide to methods for students of political science, Ithaca, NY.

- Verhoeven, Amaryllis 2000:** The Right to Information: A Fundamental Right? Vortrag am EIPA, Maastricht, http://www.eipa.nl/Publications/Summaries/1997_2000/WorkingPapers/ConferenceProceedings/Amaryllis.pdf, 30.8.2005.
- Vilella, Giancarlo 1999:** Importance and role of supranational administration: the case of European Union administration, in: International Review of Administrative Science, 65, 211-219.
- Vos, Ellen 2000:** European Administrative Reform and Agencies, EUI Working Papers RSC No.2000/51, <http://ideas.repec.org/p/erp/euirsc/p0037.html>, 31.07.2005.
- Weber, Max 1976:** Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie, 1. Band, Tübingen.
- Wessels, Wolfgang 2000:** Die Öffnung des Staates, Opladen.
- Winncott, Daniel 2001:** Looking Forward or Harking Back? The Commission and the Reform of Governance in the European Union, in: Journal of Common Market Studies, 39 (5), 897-911.

Verzeichnis der untersuchten Plenardebatten des Europäischen Parlaments

Allgemein

- | | |
|--------------------|---|
| 6. Juli 2000 | Petitionsausschuß - Europäischer Bürgerbeauftragter: Jahresbericht 1999 |
| 29. November 2000 | Reform der Kommission |
| 2. Oktober 2001 | Weißbuch über die Reform des europäischen Regierens |
| 26. September 2002 | Europäischer Bürgerbeauftragter: Jahresbericht 2001 / Beratungen des Petitionsausschusses |
| 25. September 2003 | Tätigkeit des Europäischen Bürgerbeauftragten 2002 |

Zugang zu Unionsdokumenten

- | | |
|--------------------|---|
| 16. November 2000 | Öffentlicher Zugang zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission |
| 2. Mai 2001 | Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des EP, des Rates und der Kommission |
| 12. November 2001 | Zugang zu Dokumenten des Parlaments |
| 12. Dezember 2001 | Durchführung der Verordnung über den Zugang zu Dokumenten durch den Rat und die Kommission |
| 17. Dezember 2002 | Sonderbericht des Bürgerbeauftragten in der Beschwerdesache 917/2000/GG |
| 24. September 2003 | Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission |

Kodex für gute Verwaltungspraxis

- | | |
|-------------------|--|
| 9. Juni 1997 | Beratungen des Petitionsausschusses in der Sitzungsperiode 1996-1997 |
| 16. Juli 1998 | Kodex für gute Verwaltungspraxis |
| 6. September 2001 | Bürgerbeauftragter/Kodex für gute Verwaltungspraxis |

Verzeichnis der Email- und Telefonkorrespondenzen

Emails

- | | |
|----------------|------------------|
| Gerhard Grill | 28. Februar 2005 |
| | 19. Juli 2005 |
| Jacob Söderman | 6. März 2005a |
| | 6. März 2005b |
| | 14. Juli 2005 |

Telefoninterviews

- | | |
|------------------|-----------------|
| Claus Giering | 23. August 2005 |
| Gerhard Grill | 3. März 2005 |
| Helena Jäderblom | 30. August 2005 |
| Jacob Söderman | 15. Juli 2005 |