

Schriftenreihe der Hochschule Speyer

Band 162

**Der Europäische Bürgerbeauftragte
und die Petitionen zum
Europäischen Parlament**

Von

Annette Guckelberger



Duncker & Humblot · Berlin

ANNETTE GUCKELBERGER

Der Europäische Bürgerbeauftragte
und die Petitionen zum Europäischen Parlament

Schriftenreihe der Hochschule Speyer

Band 162

Der Europäische Bürgerbeauftragte und die Petitionen zum Europäischen Parlament

Eine Bestandsaufnahme
zu Beginn des 21. Jahrhunderts

Von

Annette Guckelberger



Duncker & Humblot · Berlin

Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische
Daten sind im Internet über <<http://dnb.ddb.de>> abrufbar.

Alle Rechte vorbehalten

© 2004 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Fotoprint: Werner Hildebrand, Berlin
Printed in Germany

ISSN 0561-6271
ISBN 3-428-11315-2

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☉

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

Vorwort

Ausgangspunkt der vorliegenden Studie war mein Habilitationsvortrag „Der Petitionsausschuss des Europäischen Parlaments und der Europäische Bürgerbeauftragte im Europa der Bürger“, den ich am 27. Januar 2003 vor dem Senat der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften in Speyer gehalten habe. In der nachfolgenden Abhandlung wird zum einen die Entwicklung des Petitionsrechts zum Europäischen Parlament und des Beschwerderechts zum Europäischen Bürgerbeauftragten nachgezeichnet. Zum anderen werden die – in den Details nicht unumstrittenen – Zulässigkeitsvoraussetzungen und Rechtsfolgen dieser beiden Rechte aufgezeigt, damit von ihnen möglichst Erfolg versprechend Gebrauch gemacht werde. Das Manuskript wurde Ende September 2003 abgeschlossen.

Besonders bedanken möchte ich mich bei Herrn Univ.-Prof. Dr. *Jan Ziekow* für die Förderung meines wissenschaftlichen Werdegangs sowie die gewährten Freiräume wissenschaftlichen Arbeitens. Zu danken habe ich außerdem Frau *Erika Kögel*, Sekretärin am Lehrstuhl Ziekow, für die sachkundige und schnelle Formatierung meines Manuskripts.

Speyer, im Oktober 2003

Annette Guckelberger

Inhaltsverzeichnis

| | |
|--|-----------|
| I. Das Petitionsrecht zum Europäischen Parlament und Handlungsmöglichkeiten des Europäischen Bürgerbeauftragten zu Beginn des 21. Jahrhunderts .. | 9 |
| II. Sinn und Zweck des Petitionsrechts und der Einrichtung des Europäischen Bürgerbeauftragten | 11 |
| 1. Zur Rechtsschutzfunktion | 12 |
| 2. Einbeziehung der Bürger in den gemeinschaftlichen Integrationsprozess ... | 14 |
| 3. Conclusio | 17 |
| 4. Die zweifache Verankerung von Petitionsrecht und Bürgerbeauftragtem im EG-Vertrag | 20 |
| III. Das Petitionsrecht zum Europäischen Parlament | 22 |
| 1. Zur Geschichte des Petitionsrechts | 23 |
| 2. Begriff der Petition | 30 |
| 3. Petitionsarten | 32 |
| 4. Sinn und Zweck sowie Bedeutung des Petitionsrechts | 35 |
| 5. Zu den einzelnen Voraussetzungen des Petitionsrechts | 40 |
| a) Der Kreis der Petitionsberechtigten | 40 |
| b) Der Petitionsgegenstand | 48 |
| c) Zur Petitionsbefugnis | 54 |
| aa) Das Betroffenheitserfordernis bei der Nichtigkeitsklage | 55 |
| bb) Zum Merkmal der unmittelbaren Betroffenheit in Art. 194 EG | 56 |
| d) Vorherige Ausschöpfung anderer Rechtsbehelfsmöglichkeiten? | 59 |
| e) Weitere Bedingungen für die Einreichung einer Petition | 60 |
| f) Adressat des Petitionsbegehrens | 64 |
| 6. Die Behandlung der Petitionen | 64 |
| a) Die Untersuchungsbefugnisse bei Petitionen | 66 |

| | |
|---|------------|
| b) Die Petitionerledigung | 73 |
| IV. Der Europäische Bürgerbeauftragte | 77 |
| 1. Zur Genealogie des Europäischen Bürgerbeauftragten | 78 |
| 2. Charakteristika des Europäischen Bürgerbeauftragten | 84 |
| 3. Sinn und Zweck des Europäischen Bürgerbeauftragten | 85 |
| 4. Zur Ausgestaltung der Rechtsstellung des Bürgerbeauftragten | 91 |
| 5. Zu den einzelnen Voraussetzungen des Beschwerderechts zum Bürger- beauftragten | 97 |
| a) Die beschwerdeberechtigten Personen | 97 |
| b) Beschwerdegegenstand | 98 |
| aa) Missstände bei der Tätigkeit „der Organe und Institutionen der Gemeinschaft“ | 98 |
| bb) „Missstände“ bei der Tätigkeit der Organe und Institutionen der Gemeinschaft | 103 |
| (1) Der Inhalt des vom Europäischen Parlament gebilligten Europäischen Kodex für gute Verwaltungspraxis | 107 |
| (2) Schlussfolgerungen im Hinblick auf das Aufgabenfeld des Europäischen Bürgerbeauftragten | 113 |
| c) Weitere Zulässigkeitsvoraussetzungen der Beschwerde oder: Wie beschwert man sich? | 118 |
| 6. Die Behandlung der Beschwerden durch den Europäischen Bürger- beauftragten | 123 |
| a) Zu den Untersuchungsbefugnissen des Bürgerbeauftragten im Einzelnen | 126 |
| b) Entscheidungen des Bürgerbeauftragten im Anschluss an seine Untersuchung | 133 |
| 7. Eigeninitiativuntersuchungen des Europäischen Bürgerbeauftragten | 140 |
| 8. Rechtsschutzfragen im Zusammenhang mit dem Bürgerbeauftragten | 142 |
| 9. Das Verhältnis des Europäischen Bürgerbeauftragten zu anderen Ein- richtungen, insbesondere dem Petitionsausschuss des Europäischen Parlaments | 147 |
| V. Zusammenfassende Bewertung und Ausblick | 154 |
| Literaturverzeichnis | 159 |
| Personen- und Sachwortverzeichnis | 168 |

I. Das Petitionsrecht zum Europäischen Parlament und Handlungsmöglichkeiten des Europäischen Bürgerbeauftragten zu Beginn des 21. Jahrhunderts

Mit der Einführung der Unionsbürgerschaft durch den Vertrag von Maastricht¹ wurden zugleich das Petitionsrecht zum Europäischen Parlament und die Institution des Europäischen Bürgerbeauftragten auf primärrechtlicher Ebene verankert. Die diesbezüglichen Regelungen finden sich zum einen innerhalb des Kapitels zur Unionsbürgerschaft in Art. 21 EG, zum anderen im Abschnitt zum Europäischen Parlament in Art. 194, 195 EG.² Bereits diese doppelte Erwähnung lässt erahnen, dass sowohl das Petitionsrecht als auch die Institution des Europäischen Bürgerbeauftragten mehrdimensionale Züge aufweisen. Einerseits haben sie die Interessen der Bürger im Blick, andererseits besteht eine enge Verbindung zum Aufgabenfeld des Europäischen Parlaments. Obwohl das Petitionsrecht erst seit ca. zehn Jahren Bestandteil der Gemeinschaftsverträge ist, kann es auf eine wesentlich längere Tradition zurückblicken. Schon 1953 enthielt die Geschäftsordnung der Gemeinsamen Versammlung für Kohle und Stahl eine Bestimmung, welche Einzelpersonen eine direkte Kontaktaufnahme mit diesem Gemeinschaftsorgan über Petitionen gestattete.³ Die Institution des Europäischen Bürgerbeauftragten ist dagegen ein Novum. Erst seit der Wahl des Finnen *Jakob Söderman* 1995 zum Europäischen Bürgerbeauftragten können sich die (Unions-)Bürger mit ihren Anliegen an diese Einrichtung wenden.

Der primärrechtlichen Verankerung von Petitionsrecht und dem Bürgerbeauftragten ist eine lange Diskussion vorausgegangen, ob und inwieweit die Einführung eines Ombudsmanns neben dem Petitionsrecht zum Europäischen Parlament sinnvoll ist. Die Position des Europäischen Parlaments zu diesem Vorhaben war ambivalent. Denn es befürchtete eine Reduzierung seiner eigenen Kompetenzen, wenn die Bürger sich mit ihren Anliegen auch an einen eu-

¹ Vertrag über die Europäische Union vom 7.2.1992, BGBl. II S. 1253.

² Siehe auch Art. 107c, 107d EA sowie Art. 20c, 20d des zwischenzeitlich außer Kraft getretenen Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl.

³ ABl. EGKS 1954 S. 393, 402 (Art. 42 GeSchO).

ropäischen Bürgerbeauftragten wenden können.⁴ Auf der Ebene der Mitgliedstaaten hat sich dagegen seit Anfang der 1970er Jahre die Ombudsmannidee zunehmend durchgesetzt, weshalb es ausreichend Fürsprecher für eine derartige Institution gab. In der Zwischenzeit haben sich sowohl das Petitionsrecht zum Europäischen Parlament als auch die Einrichtung des Europäischen Bürgerbeauftragten in der Praxis bewährt. Beide Institute werden in dem am 18. Juli 2003 dem Präsidenten des Europäischen Rates in Rom überreichten Entwurf eines Vertrags über eine Verfassung für Europa mehrmals erwähnt. Sie werden in Art. 8 Abs. 2 Verfassungsentwurf und in Art. III-236, III-237 Verfassungsentwurf in annähernd gleicher Weise wie bislang im EG-Vertrag geregelt. Weitere Regelungen finden sich im Teil II des Verfassungsentwurfs, welcher die Charta der Grundrechte beinhaltet (Art. II-43, Art. II-44), sowie in Art. 48 Verfassungsentwurf zum Europäischen Bürgerbeauftragten.⁵ Weil die Zahl der Petitionen an das Europäische Parlament und der Beschwerden an den Europäischen Bürgerbeauftragten mit der Erweiterung der Europäischen Union auf fünfundzwanzig Mitgliedstaaten ansteigen wird, muss die Effektivität dieser beiden Rechte auch in Zukunft gewährleistet sein. Zentrale Bedeutung hat daher unter anderem die Frage, wie sich die beiden Rechte zueinander verhalten, wie das Verhältnis zwischen Europäischem Parlament und Bürgerbeauftragtem ausgestaltet ist oder sinnvollerweise ausgestaltet werden sollte.

Trotz der primärrechtlichen Regelungen ergibt eine Durchsicht der Literatur, dass in sehr vielen Punkten Uneinigkeit bei der Auslegung der einzelnen Zulässigkeitsvoraussetzungen für eine Petition bzw. für die Anrufung des Europäischen Bürgerbeauftragten besteht. Für den Einzelnen ist es aber wichtig, die Zugangsvoraussetzungen zum Europäischen Parlament bzw. Europäischen Bürgerbeauftragten genau zu kennen. Ein wesentliches Ziel der nachfolgenden Studie ist es deshalb, die Voraussetzungen für eine Erfolg versprechende Petition oder Anrufung des Bürgerbeauftragten aufzuzeigen. Nach einer knappen Einführung zu diesen beiden Einrichtungen folgt eine separate Darstellung zu den Parlamentspetitionen und dem Bürgerbeauftragten, um im Anschluss daran anhand einer Gegenüberstellung ihr Verhältnis zueinander zu erörtern. Die so gewonnenen Ergebnisse sind in mehrfacher Hinsicht bedeutsam. Auf gemeinschaftsrechtlicher Ebene lassen sich diejenigen Punkte herauskristallisieren, in denen durch eine Änderung der normativen Grundlagen mehr Rechtssicherheit oder ein besseres Zusammenspiel zwischen Europäischem Parlament und Bürgerbeauftragtem erreicht werden könnte. Andererseits kann diese Studie Impul-

⁴ Kluth, in: Calliess / Ruffert, EUV / EGV, Art. 195 Rn. 2; Haag, in: von der Groeben / Thiesing / Ehlermann, EU- / EG-Vertrag, Art. 138e Rn. 1; s. ausführlich dazu unter IV 1.

⁵ CONV 850 / 03; s. dazu allgemein Epping JZ 2003, S. 821 ff.; Oppermann DVBl 2003, S. 1165 ff.

se für die auf nationaler Ebene in regelmäßigen Abständen wiederkehrende Diskussion um den Nutzen der Einführung einer Ombudsmanneinrichtung in Deutschland sowie Hinweise für die Kooperation zwischen nationalen Stellen und Europäischem Parlament bzw. Europäischem Bürgerbeauftragten geben.

II. Sinn und Zweck des Petitionsrechts und der Einrichtung des Europäischen Bürgerbeauftragten

Das Petitionsrecht zum Europäischen Parlament und der Zugang zum Europäischen Bürgerbeauftragten dienen aus der Perspektive des Bürgers vornehmlich zwei Zwecken: Zum einen sollen beide Institute es ihm ermöglichen, seine gemeinschaftsrechtlichen Rechte und Interessen wahrzunehmen sowie durchzusetzen. Häufig richtet eine Person eine Petition an das Europäische Parlament, weil infolge eines Verstoßes gegen das Gemeinschaftsrecht ihre subjektiven Rechte oder legitimen Interessen verletzt werden. Das Parlament soll sich nun für die Wiederherstellung dieser Rechte einsetzen.⁶ Nicht anders verhält es sich, wenn jemand den Bürgerbeauftragten wegen des fehlerhaften Verhaltens einer Gemeinschaftseinrichtung anruft. Beispielsweise bemängelte eine Person ihm gegenüber, dass sie an einer mündlichen Prüfung im Rahmen eines internen Auswahlverfahrens für eine Verbeamtung auf Gemeinschaftsebene krank teilgenommen habe, weil nach dem Einladungsschreiben Terminänderungen ausgeschlossen gewesen seien. Von der nachträglichen Einschaltung des Bürgerbeauftragten versprach sie sich, sie könne zu einer Wiederholung der mündlichen Prüfung zugelassen werden.⁷ In derartigen Konstellationen haben das Petitionsrecht und die Anrufungsmöglichkeit des Bürgerbeauftragten eine *Rechtsschutzfunktion*. Der Petitionsausschuss bzw. Europäische Bürgerbeauftragte sollen *a posteriori* die Einhaltung des Gemeinschaftsrechts überprüfen.⁸ Zum anderen sollen die Bürger durch das Petitionsrecht zum Europäischen Parlament und ihr Beschwerderecht zum Bürgerbeauftragten stärker in den gemeinschaftsrechtlichen *Integrationsprozess* einbezogen werden.⁹ Dies zeigt sich unter anderem in der Regelung dieser Rechte im unmittelbaren Kontext zum Wahlrecht der Unionsbürger in Art. 19 EG.

⁶ Bericht des Petitionsausschusses vom 27.11.2001, A5-0249 / 2001 endg., S. 7 f.

⁷ S. den Sachverhalt von EuG, Rs. T-209 / 00 Lamberts, Slg. 2002, S. II-2203 ff.

⁸ Bericht des Petitionsausschusses vom 17.7.2002, A5-0271 / 2002 endg., S. 10; vom 25.6.2001, A5-0236 / 2001 endg., S. 8; s. auch *Juvéna*, Les recours, S. 326; *Kadelbach*, in: Ehlers, Europäische Grundrechte, § 20 Rn. 66 f.

⁹ *Kadelbach*, in: Ehlers, Europäische Grundrechte, § 20 Rn. 66.