

SCHRIFTEN
zum internationalen und zum öffentlichen
RECHT

Herausgegeben von Gilbert Gornig

Axel Rolf Schneider

Petitionen zum
Europäischen Parlament
mit Berücksichtigung
des Bürgerbeauftragten

84

PETER LANG

Einleitung

Mit dem Vertrag von Maastricht wurden das Petitionsrecht zum Europäischen Parlament und das Recht zur Anrufung des Europäischen Bürgerbeauftragten fester Bestandteil des Gemeinschaftsrechts. Während das Einreichen einer Petition schon vor dem Vertrag von Maastricht möglich war, stellte die Einführung des Europäischen Bürgerbeauftragten europarechtlich ein völliges Novum dar. Die vertragliche Normierung beider Rechtsbehelfe ist dabei in engem Zusammenhang mit der Einführung der Unionsbürgerschaft zu sehen, die unterschiedliche Dimensionen hat. Sie reicht von der Gewährung des Freizügigkeitsrechts bis zur Zuerkennung politischer Rechte, beispielsweise dem Wahlrecht. Artikel 21 EG, der den Unionsbürgern das Petitionsrecht und das Beschwerderecht zum Bürgerbeauftragten garantiert, steht dabei im Zeichen der Bemühungen der Gemeinschaft um mehr Bürgernähe und einer stärkeren Identifikation der Bürger mit Europa.¹

Nach dem Scheitern des Vertrags über eine Verfassung für Europa durchläuft nun ein weiterer Vertrag, der Reformvertrag von Lissabon, den Ratifizierungsprozess in den Mitgliedstaaten, der ähnliche Ziele wie der Maastrichter Vertrag verfolgt. Auch er will die Europäische Union demokratischer, effizienter und transparenter machen.² Nachdem schon einige Mitgliedstaaten zugestimmt hatten, wurde der Vertrag erwartungsgemäß mit deutlicher Mehrheit vom Deutschen Bundestag gebilligt.³ Jedoch scheint die Begeisterung in der Bevölkerung dahinter zurückzubleiben. Tatsächlich sind mehr als die Hälfte der Bürger der Meinung, ihre Stimme zähle in Europa nicht.⁴ Das Vertrauen in die Gemeinschaftsorgane ist ebenfalls alles andere als ausgeprägt.⁵ Es ist demnach immer häufiger zu hören, dass die europäische Integration mehr denn je ein Projekt der politischen und wirtschaftlichen Eliten geworden sei.⁶

1 Entschließung des Europäischen Parlaments zu den Regierungskonferenzen im Rahmen der Strategie des Europäischen Parlaments für die Europäische Union vom 11. Juli 1990, Abl. 1990, C-231, S. 97; Haltern, Europarecht, S. 479; Meese, Petitionsrecht und Beschwerderecht, S. 25.

2 Europa-Webseite der Europäischen Kommission zum Vertrag von Lissabon (http://europa.eu/lisbon_treaty).

3 515 Ja-Stimmen gegen 58 Nein-Stimmen bei einer Enthaltung: Amtliches Protokoll der 157. Sitzung des Deutschen Bundestags vom 24. April 2008 (http://www.bundestag.de/bic/a_prot/2008/ap16157.html).

4 61 % der Bürger sind der Meinung, dass ihre Stimme in Europa nicht zähle: Europäische Kommission, Die öffentliche Meinung in der Europäischen Union, Eurobarometer Bericht 68 vom Dezember 2007, S. 42.

5 50 % der Bürger vertrauen der Kommission, 55% dem Europäischen Parlament: Europäische Kommission, Die öffentliche Meinung in der Europäischen Union, Eurobarometer Bericht 68, Dezember 2007, S. 31-34.

6 Nonnenmacher, in: FAZ vom 25. April 2008, S. 1.

Bei der Geburtsstunde des Europäischen Bürgerbeauftragten, im Rahmen der feierlichen Ableistung seines Amtseides vor dem Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften, sagte der erste Europäische Bürgerbeauftragte, Jacob Söderman, dass er sich darauf konzentrieren werde, den Bürgern zu helfen, ihre Rechte in vollem Umfang wahrzunehmen und dazu beizutragen, der europäischen Verwaltung ein menschlicheres Gesicht zu verleihen.⁷ Der Petitionsausschuss des Europäischen Parlaments spricht davon, dass Petitionen und Beschwerden es ermöglichen, einen engen Kontakt zur Öffentlichkeit zu pflegen, und beteuert, den Erwartungen der in der Gemeinschaft lebenden Menschen aufmerksam Gehör schenken zu wollen.⁸ Mehr als zehn Jahre nach dem Vertrag von Maastricht könnte man angesichts der oben angesprochenen Europaskepsis in der Öffentlichkeit danach fragen, ob die Einrichtungen möglicherweise die an sie gerichteten Erwartungen nicht erfüllt haben. Die praktische Bedeutung des Petitionsrechts wird als gering eingestuft.⁹ Zum Teil wird davon gesprochen, dass der Europäische Bürgerbeauftragte angesichts der jährlichen Anzahl der von ihm behandelten Beschwerden, die sich mittlerweile bei circa 4000 eingependelt hat, kein wichtiges Kontrollorgan der Gemeinschaft sei.¹⁰ Es wird sogar bezweifelt, ob er neben dem Petitionsrecht und den gerichtlichen Rechtsbehelfen überhaupt eine Daseinsberechtigung habe.¹¹

Das Nebeneinander von Petitionen und Beschwerden sowie der Einrichtungen, die für ihre Behandlung zuständig sind, bildet einen Schwerpunkt, der zum Schluss dieser Arbeit behandelt werden wird. Als Einstieg sollen zunächst geschichtliche und politische Hintergründe zum Petitionswesen und zum Bürgerbeauftragten dargestellt werden. Dabei stehen die Entwicklung der Rechtsbehelfe auf europäischer Ebene und das zähe Ringen um die Einführung des Europäischen Bürgerbeauftragten im Mittelpunkt. Im zweiten Teil werden grundsätzliche Überlegungen zu Petitionen und Beschwerden angestellt und ihre gemeinsamen Funktionen herausgearbeitet. Ferner sollen die unterschiedlichen Aufgaben, die der Petitionsausschuss des Europäischen Parlaments und der Bürgerbeauftragte für die Gemeinschaft und ihre Bürger wahrnehmen, bestimmt werden. Es wird auch die Frage zu klären sein, in welchem Verhältnis der Europäische Bürgerbeauftragte zum Europäischen Parlament steht und welche rechtliche Stellung er ihm gegenüber einnimmt.

Der dritte und vierte Teil beschäftigt sich mit den rechtlichen Voraussetzungen zur Einreichung von Petitionen und Beschwerden und dem Inhalt des Petitions- und Beschwerderechts. Der Schwerpunkt liegt innerhalb der Zulässig-

7 Diamandouros, Introduction, Origins, Establishment, Evolution, S. 1 (1).

8 Bericht (Petitionsausschuss) über die Petition als Institution zu Beginn des 21. Jahrhunderts, A5-088/2001, S. 6.

9 Hölscheidt, in: Grabitz/Hilf, Kommentar zum EG, Art. 194, Rn. 11.

10 Hölscheidt, in: Grabitz/Hilf, Kommentar zum EG, Art. 195, Rn. 21.

11 Hölscheidt, in: Grabitz/Hilf, Kommentar zum EG, Art. 195, Rn. 21.

keitsvoraussetzungen beim Petitions- sowie beim Beschwerdegegenstand, der maßgeblich darüber entscheidet, wann die Einreichung einer Petition und wann die einer Beschwerde sinnvoll ist. Im Anschluss an die rechtlichen Voraussetzungen soll das Petitions- und das Beschwerdeverfahren dargestellt werden. Das Augenmerk liegt auf den Untersuchungsbefugnissen des Petitionsausschusses und des Europäischen Bürgerbeauftragten und auf den Entscheidungen, mit denen Petitionen und Beschwerden abgeschlossen werden können. Im Rahmen der gesamten Arbeit wird darauf Wert gelegt, Beispiele aus der Petitions- und Beschwerdepraxis in die Darstellung einfließen zu lassen.

Zum Abschluss soll das Nebeneinander von Petitionen und Beschwerden besprochen werden, um zu zeigen, dass sie sich im gemeinschaftsrechtlichen System des außergerichtlichen Rechtsschutzes ergänzen. Da Petitionen und Beschwerden mitunter erhebliche Unterschiede aufweisen, sollen diese ebenfalls festgehalten werden. Zum einen wird erläutert, wie die Zusammenarbeit zwischen Petitionsausschuss und Bürgerbeauftragtem funktioniert. Zum anderen sollen Petitionen und Beschwerden sowie die sie behandelnden Einrichtungen einander gegenübergestellt werden, um herauszustellen, in welchen Konstellationen sich die Einreichung einer Petition beziehungsweise einer Beschwerde anbietet und Erfolg verspricht. Dies ist gerade vor dem Hintergrund interessant, dass die große Zahl der jährlich zurückgewiesenen Eingaben darauf hinweist, dass viele Bürger mit ihren im Gemeinschaftsrecht vorgesehenen Rechtsschutz- und Mitsprachemöglichkeiten nicht gut vertraut sind. Weiterhin könnte eine verstärkte Wahrnehmung der Rechtsbehelfe dazu beitragen, die Interessen der Bürgerinnen und Bürger gezielter in die administrative, politische und gesetzgeberische Tätigkeit der Europäischen Gemeinschaft einfließen zu lassen.