

Jon Marcus Meese

Das Petitionsrecht
beim Europäischen Parlament
und das Beschwerderecht
beim Bürgerbeauftragten
der Europäischen Union



PETER LANG

Europäischer Verlag der Wissenschaften

BA

INHALTSVERZEICHNIS

<i>Abkürzungsverzeichnis</i>	19
<i>Einleitung</i>	25
<i>/.</i> Teil: <i>Petitionsrecht beim Europäischen Parlament</i>	29
A. Das parlamentarische Petitionsrecht auf mitgliedstaatlicher Ebene.....	29
B. Entstehung und Entwicklung.....	32
I. Parlamentarische (Beratende) Versammlung des Europarates (1951)...	32
II. Petitionsregelungen der Geschäftsordnung.....	33
1. Petitionsbehandlungsrecht der Gemeinsamen Versammlung (1953).....	34
2. Petitionsrecht der Gemeinschaftsbürger (1981).....	37
3. Errichtung eines gesonderten Petitionsausschusses (1987).....	39
III. Interinstitutionelle Vereinbarung (1989).....	41
IV. Der Maastrichter Vertrag (1993).....	44
C. Rechtsgrundlagen.....	46
I. Gemeinschaftsverträge.....	46
II. Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments.....	47
D. Begriff und Funktion der Petition.....	48
I. Begriff.....	48
II. Rechtsschutzfunktion.....	50
III. Parlamentarische Kontrollfunktion.....	51
IV. Demokratiefunktion.....	55
E. Petitionsrecht.....	58
I. Anspruch des Petenten.....	59
1. Deutschland.....	60
a. ‚Status negativus‘.....	60
b. ‚Status positivus‘.....	61
c. ‚Status activus‘.....	63
d. Rechtsschutz.....	64
2. Europäische Gemeinschaft.....	65

Inhaltsverzeichnis

a.	Wirkung der vertraglichen Regelung.....	65
b.	Inhalt des Anspruchs des Petenten.....	67
aa.	„Status negativus“.....	67
bb.	„Status positivus“.....	68
cc.	„Status activus“.....	70
dd.	Rechtsschutz.....	71
II.	Voraussetzungen der Petition.....	72
1.	Petitionsberechtigte.....	72
a.	Unionsbürger und Ansässige der Gemeinschaft.....	72
aa.	Unionsbürger.....	72
bb.	Natürliche Personen mit Wohnort in einem Mitgliedstaat.....	74
cc.	Juristische Personen mit satzungsmäßigem Sitz in einem Mitgliedstaat.....	75
b.	Mitglieder des Europäischen Parlaments.....	76
c.	Petenten ohne Berechtigung.....	77
2.	Petitionsadressat.....	78
3.	Petitionsgegenstand.....	80
a.	Subsidiaritätsprinzip und Einzelermächtigung.....	80
b.	Tätigkeitsbereiche der Gemeinschaft oder der Union?.....	81
c.	Angelegenheiten im Tätigkeitsbereich der Gemeinschaft.....	83
d.	EuGH und EuG.....	84
4.	Petitionsinteresse.....	86
5.	Formerfordernisse.....	88
F.	Behandlung der Petitionen.....	89
I.	Petitionsausschuß des Europäischen Parlaments.....	90
1.	Besetzung und Arbeitsweise des Petitionsausschusses.....	92
2.	Öffentlichkeit der Petitionsbehandlung.....	94
3.	Sekretariat des Petitionsausschusses.....	94
II.	Zulässigkeitsfeststellung.....	96
1.	Vorprüfung durch die Parlamentsverwaltung.....	96
2.	Materielle Zulässigkeit.....	97
III.	Untersuchung.....	98
1.	Untersuchungsbefugnisse bzw. Kooperationspflichten.....	98
a.	Befugnisse des Petitionsausschusses nach der Geschäftsordnung.....	98
b.	Petitionsinformationsrecht.....	100

Inhaltsverzeichnis

aa. Deutschland.....	100
bb. Europäische Gemeinschaft.....	102
2. Kooperation mit der Kommission.....	103
a. Sachverhaltsaufklärung und rechtliche Wertung.....	105
b. Versuch der Beilegung.....	106
3. Parlamentseigene Ermittlungshandlungen.....	107
IV. Erledigung der Petition.....	109
1. Petitionsüberweisungsrecht.....	110
2. Bericht, Stellungnahme und Entschließungsantrag des Petitionsausschusses.....	113
3. Weiterleitung an andere Parlamentsausschüsse.....	115
a. Weiterleitung zwecks Stellungnahme.....	117
b. Weiterleitung zwecks Weiterbehandlung.....	117
c. Weiterleitung zwecks Kenntnisnahme.....	118
4. Verweis auf nationale Einrichtungen.....	119
5. Einfacher Abschluß.....	119
G. Berichterstattung, Unterrichtungspflichten und Öffentlichkeitsarbeit.....	120
I. Berichterstattungspflicht gegenüber dem Plenum.....	120
II. Unterrichtungspflicht gegenüber dem Petenten.....	120
III. Öffentlichkeitsarbeit.....	121
2. Teil: <i>Beschwerderecht beim Europäischen Bürgerbeauftragten</i>	123
A. Ombudsmann-Einrichtungen auf mitgliedstaatlicher Ebene.....	123
I. Ausgangspunkt: Beginn des 19. Jahrhunderts.....	126
II. Neuentdeckung: Nachkriegszeit.....	130
III. ‚Ombudsmann-Welle‘: Ende der sechziger bis Mitte der achtziger Jahre.....	135
IV. Nachzügler: Neunziger Jahre.....	135
V. Zentrales Motiv der Einführung.....	136
VI. Verbleibende Mitgliedstaaten: Deutschland, Italien und Luxemburg.....	139
B. Entstehung.....	141
I. Ombudsmanninitiative des Europarats (1973).....	141
II. Entschließung des Europäischen Parlaments (1979).....	143

Inhaltsverzeichnis

III. Adonnio-Ausschuß (1985).....	145
IV. Regierungskonferenz über die politische Union (1990-1991).....	147
1. Initiativen der Regierungen Spaniens und Dänemarks.....	147
2. Standpunkt des Europäischen Rates.....	149
3. Standpunkt der Europäischen Kommission.....	149
4. Standpunkt des Europäischen Parlaments.....	150
5. Standpunkte der Mitgliedstaaten.....	150
6. Kompromiß.....	151
V. Wahl und Ernennung des ersten Europäischen Bürgerbeauftragten	152
C. Rechtsgrundlagen.....	154
I. Gemeinschaftsverträge.....	154
II. Statut des Bürgerbeauftragten.....	155
III. Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments.....	156
IV. Durchführungsbestimmungen des Europäischen Bürger- beauftragten.....	157
D. Begriff und Funktion des Europäischen Bürgerbeauftragten.....	157
I. Begriff.....	158
II. Rechtsschutz- und Beschwerdebehandlungsfunktion.....	158
III. Kontroll- und Ermittlerfunktion.....	162
1. Parlamentarische Kontrollfunktion.....	162
2. Vertragliche Ermittlerfunktion des Bürgerbeauftragten.....	163
3. Der <i>Parliamentary Commissioner for Administration</i> in Großbritannien.....	165
IV. Vermittler- und Konfliktlösungsfunktion.....	169
1. Vermittler- und Konfliktlösungsfunktion nach dem Statut.....	169
2. Der französische <i>Mediateur de laRepublique</i>	171
V. Präventiv- und Reformfunktion.....	174
E. Beschwerderecht.....	175
I. Anspruch des Beschwerdeführers.....	177
II. Voraussetzungen der Beschwerde.....	178
1. Beschwerdeberechtigte.....	178
a. Unionsbürger.....	179
b. Natürliche Personen mit Wohnort in einem Mitgliedstaat.....	179
c. Juristische Personen mit satzungsmäßigem Sitz in einem Mitgliedstaat.....	180

Inhaltsverzeichnis

2. Beschwerdegegenstand.....	180
a. „Tätigkeit der Organe und Institutionen der Gemeinschaft“.....	180
aa. Organe und Institutionen der Gemeinschaft.....	181
bb. Tätigkeit.....	184
b. „Mißstände“.....	186
c. Beschränkungen des Mandats.....	192
aa. Europäischer Gerichtshof und Europäisches Gericht erster Instanz.....	192
bb. Mitgliedstaatliche Einrichtungen.....	196
(1.) Ausschluß unmittelbarer Kontrolle.....	196
(2.) Mittelbare Kontrolle.....	198
(a.) Informationsrechte und Unterrichtungspflichten.....	198
(b.) Kontrolle der Kommission.....	198
(c.) Kooperation mit mitgliedstaatlichen Ombudsmann- Einrichtungen.....	202
cc. Weitere Beschränkungen des Mandats.....	206
(1.) Politische Entscheidungen.....	206
(2.) Andere Kontroll- und Untersuchungseinrichtungen.....	208
d. Erweiterungen des Mandats durch den Amsterdamer Vertrag.....	209
aa. EG-Vertrag.....	209
bb. EU-Vertrag.....	210
(1.) Polizeiliche und justitielle Zusammenarbeit in Strafsachen.....	210
(2.) Der Schengen-Besitzstand.....	213
3. Kein Beschwerdeinteresse - ‚actio popularis‘.....	214
4. Vorherige administrative Schritte.....	215
5. Beschwerdefrist und-form.....	217
III. Wirkung der Beschwerde.....	220
F. Behandlung der Beschwerde.....	221
I. Ermittlungsgrundsätze und Beweislast.....	222
II. Vorprüfung.....	223
1. Erfassung der Beschwerde.....	224
2. Prüfung der Zuständigkeit des Europäischen Bürgerbeauftragten.....	224
3. Prüfung der Zulässigkeit der Beschwerde.....	225
4. Ermessensentscheidung ‚ob‘ Untersuchung.....	225

Inhaltsverzeichnis

III. Untersuchung.....	227
1. Ablauf der Untersuchung.....	227
a. Voruntersuchung: Erste Stellungnahme.....	227
b. Weitere Untersuchungen.....	228
2. Untersuchungsrechte - Kooperationspflichten.....	228
a. Kooperationspflichten der Gemeinschaftseinrichtungen.....	230
aa. Einsichtsrechte.....	230
bb. Befragungsrechte.....	231
b. Kooperationspflichten der Mitgliedstaaten.....	232
c. Geheimhaltungspflichten und Vertraulichkeit.....	233
d. Kritik an der Beschränkung der Untersuchungsbefugnisse.....	235
e. Durchsetzung der Kooperationspflichten.....	237
IV. Die Inanspruchnahme des Beschwerderechts in der Praxis.....	240
V. Abschluß der Untersuchung mit begründetem Beschluß:	
Kein Mißstand.....	242
1. Kein Mißstand festgestellt.....	242
2. Vom Organ bzw. der Institution beigelegt.....	243
3. Gütliche Einigung erzielt.....	244
4. Aus anderen Gründen abgeschlossene Fälle.....	245
VI. Abschluß der Untersuchung mit begründetem Beschluß: Mißstand....	246
1. Normativ keine eigenständige Sanktionskompetenz.....	247
2. Erweiterung und Anpassung der Reaktionsmöglichkeiten in der Praxis.....	248
a. Die ‚kritische Bemerkung‘.....	248
b. ‚Weitere Anmerkungen‘ zum Beschluß - ‚obiter dictum‘.....	252
c. Förmliche Empfehlung.....	252
d. Sonderbericht an das Europäische Parlament.....	255
3. Die Sanktionsmöglichkeiten der nordischen Ombudsmänner.....	257
VII. Zusammenfassende Darstellung.....	261
G. Eigene Initiative.....	261
I. Inhalt und Funktion des Selbstaufgriffsrechts.....	261
II. Bisherige eigene Initiativen.....	263
1. Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten.....	264
2. Vertragsverletzungsverfahren.....	267
3. Altersgrenzen bei Auswahlverfahren.....	270

Inhaltsverzeichnis

14. Kodex zur guten Verwaltungspraxis.....	271
Unterrichtungspflichten, Berichterstattung und Öffentlichkeitsarbeit.....	274
. Unterrichtungspflichten.....	275
1. Unterrichtung von Strafverfolgungs- oder Disziplinarorganen.....	275
2. Unterrichtung von Beschwerdeführer und Gemeinschafts- einrichtung.....	276
II. Berichte des Bürgerbeauftragten.....	277
1. Jahresbericht.....	278
2. Sonderbericht.....	280
3. Berichterstattung auf Wunsch des Petitionsausschusses.....	281
III. Dokumentation, Transparenz und Öffentlichkeitsarbeit.....	281
1. Dokumentation und laufende Berichterstattung.....	282
2. Zugang zu Dokumenten des Bürgerbeauftragten.....	283
3. Information.....	285
4. Öffentlichkeitsarbeit und Verschwiegenheitspflicht.....	285
IV. Vorschlagsrecht und Anregungen des Bürgerbeauftragten.....	287
I. Rechtsstellung des Bürgerbeauftragten.....	289
I. Zuordnung innerhalb der Gewalten.....	289
II. Unabhängigkeit.....	290
III. Wahl, Amtszeit und Amtsende.....	293
1. Wahl.....	293
2. Persönliche Voraussetzungen.....	295
3. Vereidigung.....	298
4. Amtsende, Rücktritt, Tod.....	298
5. Amtsenthebung.....	298
IV. Bezüge, Vorrechte und Befreiungen.....	300
V. Inkompatibilitäten.....	301
VI. Personal und Organisation des Amtes.....	302
1. Geheimhaltungspflichten.....	303
2. Amtshaftungsansprüche.....	303
3. Amtssitz.....	304
3. Teil: Verhältnis zwischen Petition und Beschwerde.....	305
A. Abgrenzung von Petition und Beschwerde.....	305

Inhaltsverzeichnis

I. Gegenstand.....	305
II. Adressat.....	307
III. Untersuchungsbefugnisse.....	308
IV. Sanktions- und Reaktionsmöglichkeiten.....	309
B. Verhältnis zwischen Petitionsausschuß und Bürgerbeauftragtem.....	310
I. Unterstützungs- und Bindegliedfunktion.....	311
II. Kooperation.....	312
III. Subordination.....	315
IV. Unabhängigkeit durch Selbständigkeit.....	316
<i>Schlussbetrachtungen</i>	319
A. Das Petitionsrecht beim Europäischen Parlament.....	319
I. Demokratische Beteiligung.....	319
II. Beantwortungspflicht anderer Institutionen.....	320
III. Untersuchungsbefugnisse des Petitionsausschusses.....	321
IV. Ausdehnung des Kreises der Petitionsberechtigten.....	3 22
B. Der Europäische Bürgerbeauftragte.....	323
I. Ein föderaler' Reformentwurf.....	325
II. Ein »zentraler' Reformentwurf.....	326
<i>Anhang</i>	331
A. Abbildungen.....	331
B. Normen.....	339
<i>Schrifttumsverzeichnis</i>	363
<i>Auswahl Dokumente und Materialien</i>	393