

# EUROPÄISCHES PARLAMENT

1999



2004

---

*Sitzungsdokument*

ENDGÜLTIG  
**A5-0088/2001**

19. März 2001

## **BERICHT**

über die Petition als Institution zu Beginn des 21. Jahrhunderts  
(2000/2026(INI))

Petitionsausschuss

Berichterstatter: Roy James Perry und Margot Keßler



## INHALT

	<b>Seite</b>
GESCHÄFTSORDNUNGSSEITE.....	4
ENTSCHLIESSUNGSANTRAG.....	5
BEGRÜNDUNG.....	9

In der Sitzung vom 17. März 2000 gab die Präsidentin des Europäischen Parlaments bekannt, dass dem Petitionsausschuss die Genehmigung erteilt wurde, einen Initiativbericht gemäß Artikel 163 der Geschäftsordnung über die Petition als Institution zu Beginn des 21. Jahrhunderts auszuarbeiten.

Der Petitionsausschuss hatte in seiner Sitzung vom 24. Januar 2000 Roy James Perry und Margot Keßler als Berichterstatter benannt.

Er prüfte den Berichtsentwurf in seinen Sitzungen vom 29./30. Januar 2001 und 5./6. März 2001.

In der letztgenannten Sitzung nahm der Ausschuss den Entschließungsantrag einstimmig an.

Bei der Abstimmung waren anwesend: die Abgeordneten Vitaliano Gemelli, Vorsitzender; Roy Perry, stellvertretender Vorsitzender und Berichterstatter; Margot Keßler, Berichterstatterin; Mary Elizabeth Banotti (in Vertretung von Hans-Peter Mayer), Herbert Bösch, Felipe Camisón Asensio, Jonathan Evans, Janelly Fourtou, Laura González Álvarez, Jean Lambert, Ioannis Marinos, Véronique Mathieu und Eurig Wyn.

Der Bericht wurde am 19. März 2001 eingereicht.

Die Frist für die Einreichung von Änderungsanträgen wird im Entwurf der Tagesordnung für die Tagung angegeben, auf der der Bericht geprüft wird.

**A**  
**ENTSCHLIESSUNGSANTRAG**

**Entschließung des Europäischen Parlaments zur Petition als Institution zu Beginn des 21. Jahrhunderts (2000/2026(INI))**

Das Europäische Parlament,

- unter Hinweis auf die Artikel 21 und 194 des EG-Vertrags, in denen das Petitionsrecht verankert ist,
  - unter Hinweis auf seinen Beschluss vom 9. März 1994 über die Regelungen und allgemeinen Bedingungen für die Ausübung der Aufgaben des Bürgerbeauftragten<sup>1</sup>,
  - unter Hinweis auf die Interinstitutionelle Vereinbarung von 1989 über das Petitionsrecht<sup>2</sup>,
  - unter Hinweis auf Artikel 10 des EG-Vertrags, der die Zusammenarbeit zwischen den Organen der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten regelt,
  - in Kenntnis des Urteils des Europäischen Gerichtshofs vom 30. März 1995 zur interinstitutionellen Zusammenarbeit zwischen dem Europäischen Parlament und dem Rat der Europäischen Union (Rechtssache C-65/93)<sup>3</sup>,
  - unter Hinweis auf die Stellungnahme des Juristischen Dienstes des Parlaments vom 23. November 2000 zu Vorschlägen des Petitionsausschusses zur Verbesserung seiner Arbeitsmethoden<sup>4</sup>,
  - unter Hinweis auf Anlage VI zur Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments, in der die Zuständigkeiten der ständigen Ausschüsse geregelt sind,
  - unter Hinweis auf die Charta der Grundrechte der Europäischen Union<sup>5</sup>,
  - gestützt auf Artikel 163 seiner Geschäftsordnung,
  - in Kenntnis des Berichts des Petitionsausschusses (A5-0088/2001),
- A. unter Hinweis darauf, dass der Unionsvertrag jedem Bürger der Union sowie jeder natürlichen oder juristischen Person mit Wohnsitz oder satzungsmäßigem Sitz in einem Mitgliedstaat als Einzelperson oder in einer Gruppe in Angelegenheiten, die in die Tätigkeitsbereiche der Gemeinschaft fallen und die ihn oder sie unmittelbar betreffen, das Recht einräumt, eine Petition an das Europäische Parlament zu richten,

---

<sup>1</sup> ABl. L 113 vom 4.5.1994, S. 15.

<sup>2</sup> ABl. C 120 vom 16.5.1989.

<sup>3</sup> Slg. 1995, S. I-0643

<sup>4</sup> SJ-197/2000, 23.11.2000

<sup>5</sup> 07.12.2000

- B. in der Erwägung, dass jeder europäische Bürger ebenfalls das Recht hat, beim Europäischen Bürgerbeauftragten eine Beschwerde einzureichen, um Fälle von Missständen in der Verwaltungstätigkeit zu beanstanden,
  - C. in der Erwägung, dass die Ausübung dieses Rechts erleichtert werden, rascher vonstatten gehen und sich effizienter und unmittelbarer auswirken muss, gemäß den Werten einer pluralistischen, partizipierenden und bürgerlichen Demokratie, von denen sich das EP und die Parlamente der Mitgliedstaaten sowie die anderen Institutionen und Organe der Union bei ihrem Handeln leiten lassen müssen,
  - D. in der Erwägung, dass die an das Parlament gerichteten Petitionen und die bei der Kommission und beim Bürgerbeauftragten eingereichten Beschwerden in bedeutender Weise zur Kontrolle der Anwendung des Gemeinschaftsrechts immer dann beitragen, wenn insbesondere Verstöße gegen oder Nichtumsetzung von Gemeinschaftsrecht beanstandet oder Funktionsmängel und schleppende Bearbeitung in den Verwaltungen auf Gemeinschafts- wie auch auf nationaler Ebene angeprangert werden,
  - E. zur Kenntnis nehmend, dass sein Petitionsausschuss in dem Bewusstsein der ihm zukommenden Verantwortung einvernehmlich und synergetisch mit den betroffenen Stellen die Fristen für die Behandlung der Petitionen verkürzen möchte, und zwar im Zuge einer Verkürzung und verstärkten Transparenz des Verfahrens und des Verfahrensausgangs und einer stärkeren Beteiligung der Betroffenen,
  - F. in dem Wunsch, die durch die neuen Informationstechnologien geschaffenen Möglichkeiten im vorrangigen Interesse des Petenten sowie sämtlicher weiterer betroffener Instanzen und Personen voll und ganz zu nutzen,
  - G. in der Erwägung, dass die interinstitutionelle Zusammenarbeit in den letzten zehn Jahren deutlich auch im Bereich der Bearbeitung von Beschwerden und Petitionen, die dem Parlament, der Kommission und dem Bürgerbeauftragten übermittelt wurden, zugenommen hat.
1. verweist auf die besondere Bedeutung, die es der Institution der Petition sowie der Rolle des Europäischen Bürgerbeauftragten beimisst, was ihm ermöglicht, im engen Kontakt zur europäischen Öffentlichkeit zu bleiben, ihren Erwartungen aufmerksam Gehör zu schenken und seine parlamentarische Kontrolle gegenüber den Mängeln und Unzulänglichkeiten der Regelungen und willkürlichen Maßnahmen unter Missachtung des Bürgers zu intensivieren;
  2. ist der Auffassung, dass die Ausübung des dem europäischen Bürger eingeräumten Rechts, sich an das Parlament und den Bürgerbeauftragten zu wenden, vorrangig ein Instrument der Kontrolle der Anwendung des Gemeinschaftsrechts in konkreten Fällen darstellt, mit dem insbesondere Verstöße gegen den Grundsatz der Nichtdiskriminierung aufgedeckt werden können;
  3. ist der Auffassung, dass Artikel 21 der Grundrechtscharta dann herangezogen werden sollte, wenn geprüft wird, ob der Grundsatz der Nichtdiskriminierung verletzt wurde;

4. ist der Auffassung, dass das Europäische Parlament in Wechselwirkung mit dem Recht des europäischen Bürgers seiner Pflicht, die eingegangenen Petitionen weiterzubehandeln, noch wirksamer nachkommen kann, wenn dafür klare, präzise und transparente Rechts- und Verwaltungsnormen bestehen, in denen u.a. die Zusammenarbeit festgelegt wird, die das Parlament vom Rat und der Kommission und auf dem Weg über sie von den Mitgliedstaaten und den nationalen Verwaltungen zu fordern berechtigt ist;
5. fordert daher den Rat und die Europäische Kommission auf, die interinstitutionelle Vereinbarung aus dem Jahre 1989 zu überprüfen, die sie an das Europäische Parlament bindet, um die Fristen für die Behandlung der Petitionen zu verkürzen und einen verbindlichen, klaren und kohärenten Rahmen für die unerlässliche diesbezügliche Zusammenarbeit mit dem Parlament festzulegen;
6. unterstreicht die Notwendigkeit, dass auf Sicht für das Recht, Petitionen beim Parlament und Beschwerden beim Europäischen Bürgerbeauftragten einzureichen, ein kodifiziertes Gefüge von Verwaltungs- und Verfahrensnormen innerhalb der Union geschaffen wird, damit die Verfahren zur erfolgreichen Behandlung der Petition unter Wahrung des Rechts und des Grundsatzes der Rechtssicherheit verkürzt, transparenter und wirksamer werden; dies schließt nicht aus, dass künftig an den in den Mitgliedstaaten zur Anwendung gelangenden allgemeinen Grundsätzen orientierte neue Rechtsinstrumente eingesetzt werden müssen;
7. unterstreicht, dass die Petition als ein durch die Verträge verbürgtes Recht des europäischen Bürgers, dessen uneingeschränkte Ausschöpfung das Parlament gewährleisten muss, in unterschiedlichem Maße zahlreiche Organe und interne Stellen der Union betrifft, die alle unter Wahrung ihrer Befugnisse ihren Teil dazu beitragen müssen, dass die von den Petenten dem Parlament vorgetragene Missstände behoben werden;
8. weist darauf hin, dass die Zuständigkeiten des Petitionsausschusses, wie sie in der Anlage VI zur Geschäftsordnung des Parlaments beschrieben sind, anhand der überarbeiteten Interinstitutionellen Vereinbarung zur Stärkung des Petitionsrechts anzupassen sind; fordert seinen Generalsekretär auf, Vorschläge zu unterbreiten, die eine optimale Synergie zwischen den betroffenen Dienststellen ermöglichen, um eine größtmögliche Effizienz des Petitionsrechts zu gewährleisten;
9. spricht sich unter Wahrung der geltenden Verfahren dafür aus, dass: a) ein europäisches Netz als Verbindung zwischen seinem Petitionsausschuss und den entsprechenden Einrichtungen auf nationaler Ebene, dem Europäischen Bürgerbeauftragten und den nationalen und kommunalen Bürgerbeauftragten geschaffen wird; b) eine Zusammenkunft dieser Organe einmal pro Wahlperiode stattfindet; c) ein jährliches Seminar zur Beurteilung der Zusammenarbeit zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Kommission auf der Grundlage der neuen Interinstitutionellen Vereinbarung veranstaltet wird;
10. hält die von den verschiedenen Behörden im Hinblick auf die Bereitstellung von Auskünften und Erläuterungen zum Inhalt der Petitionen der Bürger an den Petitionsausschuss oder den Europäischen Bürgerbeauftragten verursachten

Verspätungen oder Behinderungen für unannehmbar; der Petitionsausschuss kann in dringenden Fällen, und nachdem er den in der Kritik stehenden Behörden eine ausreichende Frist eingeräumt hat, dieses negative Verhalten an die Öffentlichkeit bringen, bevor das Verfahren zur Überweisung an den Europäischen Gerichtshof erfolgt;

11. ist der Überzeugung, dass die optimale Nutzung der neuen Informationstechnologien schon im Interesse der Petenten selbst sowie sämtlicher verschiedener Benutzer dieses unerlässlichen Informatikinstrumentariums insbesondere durch einen besseren Zugang zu den Petitionen und eine leichtere Bearbeitung derselben mittels Datenbanken umgehend sichergestellt werden muss, wobei der Schutz der Privatsphäre und der Vertraulichkeit von Informationen in vollem Umfang zu wahren ist;
12. unterstreicht die Notwendigkeit einer genauen Prüfung des Personalbedarfs für eine effiziente Bearbeitung der dem Parlament zugegangenen Petitionen;
13. weist ferner darauf hin, dass die Petitionen in den Dienststellen schneller bearbeitet werden müssen; ist der Auffassung, dass dies gemeinsam mit bereits eingeleiteten Maßnahmen dem Ausschuss ermöglichen sollte, seine Arbeit zielgerichteter zu erledigen;
14. unterstreicht insbesondere mit Blick auf die Erweiterung der EU, dass es sehr wichtig ist, im Petitionsausschuss die Sprachenfrage zu klären;
15. beauftragt seine Präsidentin, diese EntschlieÙung der Kommission und dem Rat zu übermitteln.



## BEGRÜNDUNG

### I. Vorbemerkungen

#### A. Ziel und Grenzen des vorliegenden Berichts

Ziel dieses Berichts ist es, eine "Bestandsaufnahme" eines Gesamtpakets von Maßnahmen vorzunehmen, die geeignet sind, die derzeitige Behandlung der an das Europäische Parlament gerichteten Petitionen rascher, wirksamer, transparenter und partizipierender zu gestalten. Gemäß einem pragmatischen Ansatz wird er sich auf die Umgestaltung der geltenden Verfahren, oder die Einführung neuer Verfahren konzentrieren. Letztendlich könnte sich daraus die Notwendigkeit einer Änderung von Verordnungsbestimmungen ergeben. Dieser Bericht wird einen "Ausblick in die Zukunft" geben und die Verabschiedung eines Kodex für Verwaltungsrecht, der überall in der Union gültig sein wird, oder zumindest von allgemeinen Grundsätzen des Verwaltungsrechts befürworten.

#### B. Die Petition: ein Instrument der Entwicklung

1. Die Petition als Institution ist relativ neu, die bereits länger bestehende Praxis innerhalb des Parlaments wurde schließlich durch den Maastrichter Vertrag im Jahr 1992 abgesegnet und im Vertrag von Amsterdam im Jahre 1997 wieder aufgegriffen. Sie wird zweifelsohne eine bedeutsame inhaltliche Entwicklung durchlaufen, um mit den raschen Veränderungen unserer Gesellschaften im sozialen, wirtschaftlichen, juristischen und kulturellen Bereich in einer erweiterten Union Schritt zu halten. Unsere Gesellschaft ist nämlich durchzogen von neuen Spannungen, neuen Kräfteverhältnissen und Spaltungen, die der Triumphzug der globalen Informationstechnologien ans Licht bringt oder zum Teil wenigstens voraussagen lässt.
2. Die Petition ist ein bedeutender Indikator des Entstehens dieser neuen soziopolitischen Qualität der *Europabürgerschaft* oder vielmehr des *europäischen Bürgers*, der sich in einem sich rasch integrierenden Europa als solcher begreift. Die Globalisierung, die die Befugnisse und sogar das Dogma selbst des Nationalstaats "auffrisst", setzt einen „Bürger“-Raum des politischen Handelns frei, in dem der Einzelne die Würde einer Persönlichkeit erlangt und sich als Bürger begreift, der Rechte und Interessen hat und Erwartungen hegt, denen die Union entsprechen muß.
3. Der Umgang mit diesen Rechten, die häufig gegenüber der Staatsmacht oder den öffentlichen Gebietsverwaltungen verteidigt werden müssen, wird von diesem "neuen Bürger" als wesentlich und vorrangig erachtet: *seine* Rechte folgen ihm überall dort hin, wo er sich in der Union niederlässt, häufig eine neue Art von Rechten, die in dieser unsichtbaren, aber greifbaren *Verfassung* Europas verankert sind, die sich im Zuge der Ereignisse – Tagungen des Europäischen Rates, Tagungen des Parlaments – in den Augen unserer Mittler bestätigt und Gestalt annimmt.
4. Es handelt sich wohlgerne um neu eingeforderte Grundrechte und neue Freiheiten, oder besser noch um eine neue Art, die Errungenschaften auszuleben, deren Ausübung die Union dem *Bürger als Wähler, Verbraucher, Sparer, Arbeitnehmer und Rechtsbürger* gewährleisten muß, also diesem Bürger, der ein "Recht auf Verfolgung" dessen fordert, was

in den anderen Ländern im Namen des Grundsatzes der Nichtdiskriminierung passiert.

5. Es handelt sich letztlich weniger um die Prüfung einer alten Institution, bei der der flehende Untertan sich der "Gerechtigkeit des Prinzen" unterwirft, sondern vielmehr um eine neue Art des Verständnisses von Demokratie und der Rolle ihrer Protagonisten. Die Petition befindet sich an der Schnittstelle zwischen Wähler und Gewähltem, Regierendem und Regiertem, Verwalter und Verwaltetem.

### **C. Die Petition: ein in den Verträgen verankertes Recht des europäischen Bürgers**

Die Petition an das Parlament ist vor allem und hauptsächlich ein Recht – gegenüber dem Europäischen Parlament –, das der Vertrag jeder natürlichen oder juristischen Person zuerkennt, die ihren Wohnsitz in der Union hat: *ein im Vertrag verankertes Recht*, verfassungsrechtsbegründend und gleichzeitig abgeleitet von der europäischen Staatsbürgerschaft als auf dem Recht gründenden Raum der Demokratie und der Freiheit, dessen uneingeschränkte Ausübung das Europäische Parlament gewährleisten muss, damit es den vom Petenten vorgebrachten Anliegen entsprechen kann. Diese Bürgerschaft erlaubt dem Beschwerdeführer, sich zu Wort zu melden bezüglich der Durchführung und der Auswirkungen des Gemeinschaftsrechts, die Mängel und Verstöße zu beanstanden und somit zu dieser Vertiefung der Europäischen Union beizutragen, die in Abstimmung mit ihm zu verwirklichen geboten ist.

### **D. Auch ein Instrument der parlamentarischen Kontrolle**

Das vom Parlament gewollte Petitionsrecht, das es zunächst per Verordnung eingeführt hat, ist gemeinsam mit der Einrichtung des Europäischen Bürgerbeauftragten ein wirksames Instrument parlamentarischer Kontrolle über das tägliche Handeln der EU sowie die nationalen Verwaltungen. Daher rührt die Bedeutung des Petitionsausschusses, dessen Aufgabe die Behandlung dieser Petitionen ist. Seine Aufgabe ist zwar nicht die Entwicklung großer politischer Leitlinien, er wacht jedoch über die Transparenz und die *a posteriori*-Kontrolle der Anwendung des Gemeinschaftsrechts auf Einzelfälle. Er kann daher ebenso die anderen Ausschüsse ersuchen, ihm eine Stellungnahme zu übermitteln, wie auch ihnen "als Gegenleistung" eine globalere und zutreffendere Sicht der Anwendung der geltenden Normen "vor Ort" und der von den Einzelnen angetroffenen Probleme bieten. Denn der Petitionsausschuss ist in der Lage, sich ein genaues Bild zu machen und dem gesamten Parlament einen Überblick zu bieten über die Mängel in den europäischen und nationalen Verwaltungen, über die von diesen ohne große Rücksicht auf den Bürger getroffenen Maßnahmen, die bestehenden bürokratischen Hindernisse, über ungeeignete und überholte willkürliche Maßnahmen, und schließlich über Verstöße gegen das Gemeinschaftsrecht, ja sogar die Feststellung der Nichtumsetzung dieses Rechts. Mittels der Petition kann der Bürger die Unzulänglichkeiten und Mängel in den bestehenden Regelungen deutlich machen und somit zur Entwicklung und Vertiefung der Union in der Form beitragen, dass die Suche nach neuen, manchmal gewagten Lösungen für neue Probleme schließlich dadurch angeregt wird.

## **E. Die a posteriori-Kontrolle des Gemeinschaftsrechts: die Petition und die Vertragsverletzungsklage vor dem Gerichtshof**

Bei der Behandlung von Petitionen stellen sich häufig schwere Verstöße der Mitgliedstaaten gegen das Gemeinschaftsrecht heraus: diese reichen von einer nicht fristgemäßen Umsetzung der Gemeinschaftsrichtlinien in nationales Recht bis zum Verstoß gegen Geist oder Buchstaben der Gemeinschaftsvorschrift. Der Petitionsausschuss drängt die Europäische Kommission, alle erforderlichen Informationen einzuholen und gegebenenfalls das Vertragsverletzungsverfahren beim Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften einzuleiten. **Die Tatsache, dass der Vertrag von Nizza dem Europäischen Parlament eben dieses Recht auf Anrufung des Gerichtshofs einräumt, eröffnet neue Perspektiven bezüglich der bedeutenderen und unmittelbaren Rolle des Petitionsausschusses bei der Einleitung des Verfahrens.** Es ist daher um so bedeutsamer, dass die Europäische Kommission das Europäische Parlament von den Petitionen in Kenntnis setzt, die sich unmittelbar oder mittelbar in ein Verstoßverfahren einfügen, insbesondere in ihrem Jahresbericht über die Kontrolle der Anwendung des Gemeinschaftsrechts. In den vergangenen zwei Jahren zum Beispiel betrug die Zahl der Petitionen, die in direktem oder indirektem Zusammenhang mit diesem Verfahren standen, zirka 500. Diese Zahl beweist, dass die Petitionen eine wesentliche Rolle bei der Aktualisierung und der Bearbeitung von Vertragsverstößen spielen. Diese Funktion als Kontrollinstrument und Impulsgeber für gerichtliche Schritte bestärkt uns in unserer Überzeugung, dass die Petition ein wesentliches Band zwischen dem Bürger der Union und der europäischen Verwaltung darstellt.

## **F. Die Petition, der Grundsatz der Nichtdiskriminierung und die Charta der Grundrechte der Europäischen Union**

In einer recht hohen Zahl von Petitionen machen die europäischen Bürger eine häufig aus Gründen der Staatsangehörigkeit vorliegende Diskriminierung gegen sie geltend. Erst in ganz jüngster Zeit ist eine Tendenz zu verzeichnen, dass das Hauptgewicht auf eine Diskriminierung aus Gründen des Geschlechts, der Rasse, der Sprache, der sexuellen Neigung usw. gelegt wird. Es besteht wohl eindeutig ein Zusammenhang zwischen dieser Tendenz und der Thematik der Grundrechte, die soeben mit der Charta der Grundrechte der Europäischen Union „sanktioniert“ wurden, und zwar bei großem Medieninteresse. Neben der Schwierigkeit zu überprüfen, ob in konkreten Fällen diese Diskriminierung stattgefunden hat, besteht nach wie vor die Schwierigkeit, den juristischen Wert dieser Charta zu erkennen und inwiefern der europäische Bürger sich in seiner Petition auf sie stützen kann. Dieses Thema muss und wird zweifellos präzisiert werden – dies wäre im Sinne Ihrer Berichterstatter – bei der späteren Ausarbeitung einer *Verfassung der Union*, mit der sich die künftige Regierungskonferenz intensiv zu befassen haben wird.

**Der Petitionsausschuss ist der Auffassung, dass bereits jetzt Artikel 21 der Charta der Grundrechte dabei berücksichtigt werden müsste, wenn festgestellt werden soll, in welchen Fällen der Grundsatz der Nichtdiskriminierung verletzt wurde.**

## **II. Einzuführende Änderungen für eine bürgernahe Behandlung der Petitionen**

1. Trotz der Bedeutung des Petitionsrechts für den Unionsbürger im Hinblick auf den Zugang zum und die Mitwirkung am Aufbau Europas, was auch die zunehmende Zahl der an das Europäische Parlament gerichteten Petitionen zeigt (In der Wahlperiode 1984-1989 wurden 1.792 Petitionen an das Europäische Parlament übermittelt. Ihre Zahl stieg auf 4.236 im Zuge der Wahlperiode 1989-1994 und auf ca. 6.500 während der Wahlperiode 1994-1999), ist es bei der Behandlung der Petitionen leider zu erheblichen Verzögerungen gekommen, und heute können zwischen der Registrierung einer Petition und ihrer ersten zufriedenstellenden Prüfung bis zu einem Jahr verstreichen.

2. Wenn das Parlament also die Behandlung der Petitionen durch seinen Ausschuss rascher, flexibler und transparenter gestalten möchte, muß es Änderungen oder Anpassungen der bestehenden Verfahren einführen: z.B. Einreichung einer Petition auf elektronischem Wege. Der Petitionsausschuss hat sich bereits für diese Form ausgesprochen, die auch die Zustimmung des Ausschusses für konstitutionelle Fragen gefunden hat. Bestimmte Verfahrensänderungen können durch eine bessere interne Organisation der Arbeit erfolgen, andere erfordern jedoch die Mitwirkung anderer Institutionen, Organe und Dienststellen in enger Synergie.

o O o

Diese Probleme werden der Reihe nach in einer Rangfolge erörtert, die *grosso modo* dem chronologischen Ablauf der Behandlung der Petitionen entspricht.

### **A. Jährlicher Sitzungsplan des Petitionsausschusses**

Die Arbeitsweise der Ausschussmitglieder richtet sich zunächst nach der Tagesordnung der Sitzungen des Petitionsausschusses: Wir wollen daher hiermit beginnen.

Für den Petitionsausschuss als neutralen Ausschuss ist sicherzustellen, dass die europäischen Abgeordneten ungeachtet ihrer Zugehörigkeit zu anderen Ausschüssen aktiv an seinen Arbeiten teilnehmen können: Bei der jährlichen Vorbereitung des Sitzungskalenders aller parlamentarischer Ausschüsse ist somit darauf zu achten, dass die Ansetzung von Sitzungen zum gleichen Termin wie für Ausschüsse, die in verwandten Bereichen arbeiten (Ausschuss für Umwelt, soziale Angelegenheiten, Jugend, innere Angelegenheiten und Justiz) vermieden wird.

Ihre Berichterstatter schlagen daher vor, dass bei der jährlichen Planung der Sitzungstermine für alle parlamentarischen Ausschüsse ein Zusammenfallen der Sitzungen des Petitionsausschusses mit denen von Ausschüssen, die sich mit verwandten Themen befassen, vermieden wird. Ferner könnte zu Beginn jeder Wahlperiode ein „Block“-System vorgesehen werden, damit sich die Mitglieder im Hinblick auf die Wahl ihrer Ausschussmitgliedschaft orientieren können.

## B. Registrierung der Petition und Beschluss über ihre Zulässigkeit

Derzeit obliegt es der Abteilung *Tätigkeit der Mitglieder*, die Petition zu registrieren, d.h. sie nach Überprüfung im Hinblick auf die in Artikel 174 der Geschäftsordnung vorgesehenen formellen Auflagen (insbesondere: Name, Eigenschaft, Staatsangehörigkeit des Petenten, Unterschrift, Zustimmung für öffentliche Behandlung usw.) in das Register des Parlaments unter Zuteilung einer Erkennungsnummer einzutragen. Die Zuerkennung der Eigenschaft einer Petition für das Ersuchen des Bürgers hängt nicht nur von dem Verweis auf die Geschäftsordnungsbestimmung oder die Verwendung des Wortes *Petition* ab, sondern auch vom Inhalt. Bei der "Petition" kann es sich nämlich lediglich um eine Anfrage oder um ein Auskunftersuchen oder sogar um eine persönliche Stellungnahme handeln, was den "Briefen an die Redaktion" nahe kommt, die wir täglich in unseren Zeitungen lesen (und die natürlich in die Zuständigkeit der *Bürgerpost* innerhalb der DG 3 fallen).

Ihre Berichterstatter schlagen vor, dass Petitionen, die beim Parlament eingehen, **binnen höchstens 3 Monaten** bei der DG I registriert und auf Inhalt und Zulässigkeit geprüft und mit einer Registernummer versehen werden, und zwar nicht nur von der Abteilung Bürgerfragen (DG III), sondern auch vom Petitionsausschuss (DG II); hierfür muß eine erste Bearbeitungszeit von ca. 3 Monaten angesetzt werden; in diesem Zusammenhang ist eine gründliche Studie der Arbeitsmethoden der für Petitionen zuständigen Dienststellen des Europäischen Parlaments sowie eine Umsetzung der Humanressourcen im Interesse einer effizienteren Prüfung der Petitionen wünschenswert.

Was die **Zulässigkeit der Petition** anbelangt, d.h. ob sie *eine Angelegenheit betrifft, die in die Tätigkeitsbereiche der Union fällt* (Artikel 174 Absatz 1 der Geschäftsordnung), so besteht kein Zweifel daran, dass jede diesbezügliche Entscheidung eine unmittelbare Auswirkung auf das Petitionsrecht als solches selbst hat, denn so werden die Petitionen "gefiltert", die geprüft werden können, und die, die inhaltlich nicht geprüft werden können, werden somit schlicht und einfach "zu den Akten gelegt". Dieser Beschluss über die Zulässigkeit weist politische Aspekte mit Blick auf die Entwicklung der gemeinschaftlichen Befugnisse auf, aber auch und zuweilen ausschließlich juristische Aspekte. In einigen Fällen und auf Antrag des Petitionsausschusses kann sich ein Gutachten des Juristischen Dienstes als unerlässlich erweisen.

Im übrigen hat der Petitionsausschuss, wenn er einem Gutachten dieses Dienstes folgt, die allgemeine Regel aufgestellt, dass die Prüfung einer Petition ausgesetzt wird, wenn die darin angesprochene Angelegenheit vor den nationalen oder gemeinschaftlichen Gerichten anhängig ist.

## C. Generalberichterstatter

Es ist von größter Bedeutung, dass bei der ausführlichen Prüfung der Petitionen eine möglichst große Zahl von Mitgliedern des Ausschusses, die alle vertretenen politischen Richtungen vertreten, sich Gedanken machen, ihr Wissen einbringen und Vorschläge unterbreiten. Die Benennung von Generalberichterstattern entspricht diesem Ziel, aber auch gleichzeitig dem Bemühen, die gegenwärtigen überlangen Fristen für die Behandlung durch rasche und natürlich in jeder wichtigen Phase des Verfahrens ausgewogene Entscheidungen zu verkürzen. Die von der Europäischen Kommission in Ergänzung der schriftlichen Auskünfte noch erteilten mündlichen Auskünfte können auch so gekürzt werden und sich mehr auf die von den

Mitgliedern mündlich gestellten Fragen konzentrieren. Diese Generalberichterstatter, die gemäß den Durchführungskriterien der Ausschüsse benannt werden, werden für die Petitionen zuständig sein, die sich auf die großen Tätigkeitsbereiche beziehen (z.B. Umweltschutz, Verbraucherschutz, freier Personenverkehr, soziale Fragen, Anerkennung von Diplomen usw.). Sie werden den Kollegen die thematisch geordneten Petitionen mündlich in einer **in jeder Ausschusssitzung festgelegten Blockzeit** präsentieren.

Sie könnten vorab die Anwesenheit des Petenten während der Debatte im Ausschuss genehmigen, wenn diese Anwesenheit insbesondere von einem Mitglied, dem Petenten selbst, dem Präsidium oder den Ausschusskoordinatoren gewünscht wird. Es ist nämlich der zunehmende Wunsch seitens der Petenten zu verzeichnen, dass sie verstärkt die Verfahren zur Behandlung ihrer Petition, einschließlich der Verstoßverfahren, besser verfolgen können und in diesem Rahmen angehört werden können, gegebenenfalls – wenn dies gerechtfertigt ist –, auch unter Inanspruchnahme eines Beistands, um persönlich ihre Sache vertreten zu können.

#### **D. Zusammenarbeit mit den parlamentarischen "Fach"-Ausschüssen; thematische Jahresberichte**

Die parlamentarischen "Fach"-Ausschüsse sind für den Petitionsausschuss neben der Europäischen Kommission wichtige Quellen für Information und kompetente Stellungnahmen. Es ist daher unerlässlich, dass diese Ausschüsse auf Ersuchen des Petitionsausschusses unverzüglich und gründlich die Petitionen prüfen, die an sie weitergeleitet werden, und die gebotenen Maßnahmen veranlassen: diese auf der Grundlage der Ende der vorangegangenen Wahlperiode verabschiedeten "Leitlinien" eingeleitete Zusammenarbeit muß im Lichte der Erfahrung und in dem Bemühen um Effizienz und ohne übertriebene Formalismen noch genauer festgelegt und ausgebaut werden..

Die federführenden Ausschüsse selbst können auch durch die in ihren Zuständigkeitsbereich fallenden Petitionen an Kenntnis gewinnen. Die Stellungnahmen der Ausschüsse erleichtern unter anderem die Prüfung der vergleichbaren Petitionen, ebenso wie sich die Stellungnahmen, die der Petitionsausschuss diesen Ausschüssen zu ihrem Zuständigkeitsbereich übermittelt, als sehr wertvoll erweisen können.

#### **E. Die Revision der Interinstitutionellen Vereinbarung von 1989**

Es ist offensichtlich, dass der Petitionsausschuss nicht über die Möglichkeiten verfügt, um jede Petition zu untersuchen: Dies dagegen kann die Europäische Kommission sehr wohl und besser mit Hilfe ihrer vielfältigen Dienste tun; daher hat sich diese Institution verpflichtet, auf Ersuchen des Petitionsausschusses des Parlaments zu den Petitionen schriftliche und mündliche Auskünfte zu erteilen. Die Kooperationsvereinbarung, die die drei Institutionen Parlament, Rat, Kommission verbindet, war Gegenstand eines im Amtsblatt veröffentlichten Briefwechsels (vgl. ABl. C 120/90). Sie funktioniert perfekt zwischen dem Parlament und der Europäischen Kommission, ist leider lückenhaft, was den Rat angeht, trotz der in zahlreichen vom Europäischen Parlament angenommenen Entschlüssen an diese Institution gerichteten Aufforderungen und wiederholten Ersuchen.

Diese Vereinbarung muß überprüft und vertieft werden, die Vorschriften müssen verbindlicher werden mit dem Ziel, die Fristen für die Behandlung der Petitionen zu verkürzen. Ebenso muss

ein klarer, kohärenter und verbindlicher Rahmen für die Weiterbehandlung im Interesse der unerlässlichen Zusammenarbeit mit dem Parlament festgelegt werden.

**Was die Kommission anbelangt, so würde eine Frist von höchstens drei Monaten** für die Übermittlung der erbetenen Auskünfte in dieser Vereinbarung, wie wir sie wünschen, festgesetzt.

Wenn die Europäische Kommission ihrerseits eine Behörde oder eine nationale Verwaltung um die für die Prüfung einer vorliegenden Petition unerlässlichen Auskünfte ersucht, kann diese Dreimonatsfrist verlängert werden, sofern dies dem Petenten keinen Nachteil bringt.

Hier stellt sich das Problem – für das wir beim derzeitigen Stand keine Lösung bieten können – die rechtlichen Auswirkungen der Untätigkeit der Verwaltung gegenüber einer konkreten Beanstandung zu definieren (zum Beispiel Verstoß gegen eine Gemeinschaftsrichtlinie). Kann dieses Schweigen als Anerkennung des geschilderten Sachverhalts als der Wahrheit entsprechend gewertet werden? Und - nebenbei – welche faktischen und rechtlichen Auswirkungen hätte die politische Aussage des Petitionsausschusses, der eine Verletzung des subjektiven Rechts des Petenten oder die Nichtbeachtung einer Gemeinschaftsrichtlinie feststellt?

**Was den Rat anbelangt**, so erscheint es uns unbedingt erforderlich, dass er sich verpflichtet, die Anwesenheit von Beamten wenigstens in den Sitzungen zu gewährleisten, in denen Petitionen behandelt werden, die gravierende Verstöße gegen Gemeinschaftsrecht betreffen. Man ist auch berechtigt, von ihm ebenfalls ein *Feedback* betreffend die beim Rat über die ständige Vertretung des Mitgliedstaats, der die Präsidentschaft innehat, gemachten Eingaben zu vom Petitionsausschuss angesprochenen wichtigen Fragen zu verlangen.

o O o

Es ist ermutigend, dass Präsident Prodi als Reaktion auf ein Ersuchen der Präsidentin des Parlaments bereits schriftlich **die uneingeschränkte Bereitschaft der Europäischen Kommission zur Überprüfung der interinstitutionellen Vereinbarung** erklärt hat, wogegen eine entsprechende Zusage des Rates noch immer aussteht.

Diese neue interinstitutionelle Vereinbarung könnte Gegenstand einer jährlichen Beurteilung im Rahmen des *Seminars zur Evaluierung* der Zusammenarbeit zwischen dem Parlament und den anderen Institutionen sein, auf das wir noch zu sprechen kommen.

Der Petitionsausschuss hält die von den verschiedenen Behörden bezüglich der Bereitstellung von Auskünften und Erläuterungen zum Inhalt der Petitionen der Bürger an den Petitionsausschuss oder den europäischen Bürgerbeauftragten verursachten Verzögerungen oder Behinderungen für unannehmbar; infolgedessen kann der Petitionsausschuss in dringenden Fällen und nach Einräumung einer ausreichenden Frist für die kritisierten Behörden **dieses negative Verhalten an die Öffentlichkeit bringen**, bevor das Verfahren der Überweisung an den Europäischen Gerichtshof erfolgt.

## **F. Änderungen der Zuständigkeiten des Petitionsausschusses und der Geschäftsordnung des Parlaments**

Es erscheint in naher Zukunft und unter Berücksichtigung der gewonnenen Erfahrungen und eingetretenen Änderungen bei der Behandlung der Petitionen wünschenswert, die Zuständigkeiten des Petitionsausschusses, wie in Anlage VI der Geschäftsordnung des Parlaments festgelegt, zu ändern und sie u.a. an die überarbeitete interinstitutionelle Vereinbarung über die Stärkung des Petitionsrechts anzupassen. Diese Aufgabe obliegt dem Ausschuss für konstitutionelle Fragen als dem federführenden Ausschuss für die Geschäftsordnung, wobei der Petitionsausschuss gerne einen direkten Beitrag leisten möchte. Diese Änderung muss auch die Zusammenarbeit zwischen dem Petitionsausschuss und den anderen parlamentarischen Ausschüssen betreffen, um sie zu verstärken und zu vertiefen.

### **III. Angemessene Haushaltsmittel für die Politik zur Unterrichtung des europäischen Bürgers**

Der europäische Bürger ist überhaupt nicht oder nur schlecht informiert über sein Recht, Petitionen bei Europäisches Parlament einzureichen, über die Bedingungen für die Ausübung dieses Rechts, die Verfahren, Fristen, Erfolge usw. Die Behebung dieses Informationsmangels ist eine umfangreiche Aufgabe, die das normale Funktionieren des Petitionsrechts und die Erfassung einer möglichst großen Zahl von Bürgern besser garantieren wird.

Ihre Berichterstatter denken an eine Informationskampagne unter Einsatz aller verfügbaren Instrumente:

- a) **Information der breiten Öffentlichkeit** über die Medien (Fernsehen, Zeitungen, Internet);
- b) **Veröffentlichung von Broschüren** in allen Sprachen;
- c) möglichst umfassende Information von **Besucherguppen beim Parlament** und Teilnahme an den Sitzungen des Petitionsausschusses;
- d) Einrichtung von "**Helplines**" (**telefonische Auskunftsstellen**) in den Vertretungen des Europäischen Parlaments und der Kommission (um den Bürgern eine Beratung über die Zulässigkeit einer Petition zu bieten).

Ihre Berichterstatter fordern die Europäische Kommission auf, in enger Zusammenarbeit mit dem Petitionsausschuss eine echte Politik zur Information des europäischen Bürgers über sein Petitionsrecht beim Parlament und sein Beschwerderecht beim Europäischen Bürgerbeauftragten durchzuführen. Angemessene Finanzmittel müssen im Zuge der kommenden Haushaltsjahre bereitgestellt werden. In diesem Zusammenhang müsste dafür gesorgt werden, dass die Öffentlichkeit über dem Parlament unterbreitete konkrete Fälle unterrichtet wird, in denen den Anliegen der Petenten entsprochen werden konnte und sie ihre Rechte geltend machen konnten. Die zentralen und ausgelagerten Informationsdienste der Kommission und des Europäischen Parlaments müssten hierzu beitragen ebenso wie die Dienststellen *Parlamentarische Studien*.

#### **A. Der Petitionsausschuss des Parlaments und die ihm entsprechenden Einrichtungen: Schaffung eines Netzes, Zusammenkunft im Zuge einer Wahlperiode**

Eine bessere gegenseitige Kenntnis der dem europäischen Bürger zur Verfügung gestellten



Instrumente sowie der Tätigkeit der Einrichtungen auf gemeinschaftlicher, nationaler oder kommunaler Ebene lässt sich erreichen durch die Schaffung eines Informationsnetzes zwischen dem Petitionsausschuss des Europäischen Parlaments, den entsprechenden Ausschüssen der nationalen Parlamente, dem Europäischen Bürgerbeauftragten sowie den nationalen und kommunalen Bürgerbeauftragten. Unseres Erachtens kann diese wechselseitige Information zur Behandlung der Petitionen auf europäischer Ebene beitragen und sie erleichtern. Im Zuge jeder Wahlperiode müsste mindestens ein Zusammentreffen der obengenannten Einrichtungen unter Mitwirkung der Europäischen Kommission organisiert werden.

## **B. Jährliches Seminar zur Bewertung der Zusammenarbeit zwischen dem Parlament, der Europäischen Kommission und dem Bürgerbeauftragten**

Anlässlich der Prüfung des jährlichen Tätigkeitsberichts des Petitionsausschusses müsste ein Seminar durchgeführt werden, bei dem die Zusammenarbeit zwischen dem Parlament und den anderen Institutionen (insbesondere mit der Europäischen Kommission auf der Grundlage der neuen Interinstitutionellen Vereinbarung) bewertet werden.

## **IV. Einsatz der neuen Technologien: Verfügbarkeit der Dokumente im Intranet und im Internet**

Jede von einer Petition betroffene Person muß in die Lage versetzt werden, künftig stärker und benutzerfreundlicher auf die neuen Informationstechnologien zurückgreifen zu können. Die Verfügbarkeit erschöpfender Informationen im Intranet oder im Internet muß den Mitgliedern, ihren Mitarbeitern und Assistenten, den Fraktionen und natürlich den Petenten sowie den Forschern und der breiten Öffentlichkeit die Kenntnis sämtlicher Daten ermöglichen, die sich auf eine Petition beziehen, insbesondere ihre Zulässigkeit, Stand des Verfahrens, endgültige Entscheidung. Dazu müssen gehören die Anzeige der formellen Auflagen im Zuge der Verfahrensschritte (z.B. Schreiben, Empfangsbestätigungen, Übermittlung von Dokumenten, Auskunftsersuchen, Klagen vor dem Gerichtshof usw.). Auf dieser Grundlage könnten auch klare Statistiken über Herkunft, Behandlung, Verfahren der Petitionen ausgearbeitet werden, wodurch es ferner jedem Bürger besser ermöglicht würde, sich einer bereits bestehenden allgemeinen Petition anzuschließen, auch durch die Einrichtung einer Internetseite für die Petitionen an das Parlament.

Diese „Veröffentlichung“ der Angaben zu einer Petition auf elektronischem Wege muss mit den technologischen Fähigkeiten vereinbar sein und **den Schutz des Privatlebens und die Vertraulichkeit der Informationen wahren**.

## **V. Verstärkung der Humanressourcen und optimale Synergie der Dienste. Die Sprachregelung**

Die Bearbeitung der an den Europäischen Bürgerbeauftragten gerichteten Beschwerden sowie die Prüfung der an das Europäische Parlament gerichteten Petitionen sind heikle Aufgaben, die gründliche juristische Kenntnisse, herausragende Fähigkeiten des Zuhörens usw. erfordern. Diese Tätigkeiten sind umso heikler, als sie eine Auswirkung auf das Petitionsrecht des

europäischen Bürgers und das Erscheinungsbild des Parlaments selbst und der möglicherweise herber Kritik ausgesetzten anderen Institutionen haben könne. Um diese Tätigkeiten bestmöglichst ausüben und die Fristen und die erforderlichen Zeiten verringern zu können, müssen sich diese Organe auf eine kompetente, einsatzbereite, agile und offene Verwaltung stützen können. Die wachsende Zahl von Beschwerden und Petitionen, die Entwicklung dieser Instrumente mit Blick auch auf die Erweiterung der Gemeinschaft und die damit verbundenen sprachlichen Probleme lassen eine qualitative und quantitative Verstärkung der verfügbaren menschlichen Ressourcen und ihre optimale Nutzung erforderlich und auf kurze Sicht unerlässlich erscheinen. Der Europäische Bürgerbeauftragte seinerseits hat bereits die Notwendigkeit unterstrichen, zur Durchführung seiner Aufgabe das Personal aufzustocken: Ihre Berichterstatter schließen sich dem für das Europäische Parlament an, denn *jeder ist sich selbst der Nächste*. **Eine optimale Synergie der von den Petitionen betroffenen verschiedenen Dienste** müsste nicht nur erfolgen, um eine möglichst hohe Effizienz des Petitionsrechts zu gewährleisten, sondern auch um die Arbeiten des Petitionsausschusses zielgerichteter durchzuführen. Der Ausschuss hat bereits einige Vorschläge dafür unterbreitet, in welche Richtung diese Synergie gehen könnte. **Er ersucht den Generalsekretär des Europäischen Parlaments, gegebenenfalls die kurzfristig erforderlichen Maßnahmen zu treffen und auch weitere längerfristige Maßnahmen ins Auge zu fassen und vorzuschlagen.** Es wird nie ausreichend auf die Bedeutung der logistischen Unterstützung verwiesen, deren Aufgaben ständig mehr und vielschichtiger werden.

In diesem Zusammenhang müsste ständig eine „Außenstelle“ in Brüssel funktionieren und sogar ausgebaut werden, um den Kontakt zu den Mitgliedern, den Dienststellen der Kommission aufrechtzuerhalten und besondere Aufgaben durchzuführen (z.B. Vorbereitung der Sitzungen der Fraktionskoordinatoren). Es wäre allerdings wünschenswert, dass das gesamte Sekretariat im Zuge der kommenden Wahlperiode nach Brüssel übersiedelt.

Die aus den derzeit 15 Mitgliedstaaten eingehenden Petitionen implizieren die Verwendung aller 11 Amtssprachen, was nicht nur bei den Fristen für die Bearbeitung, sondern auch bei der personellen Zusammensetzung des Sekretariats des Petitionsausschusses berücksichtigt werden muss. Daher ist es für das Sekretariat von Bedeutung, **intern die Prüfung der Sprachregelung insbesondere mit Blick auf die Erweiterung weiterzuverfolgen.**

## **VI. Ein europäischer Kodex für Verwaltungsrecht – ein Kodex für gute Verwaltungspraxis**

Der Petitionsausschuss hat bereits in anderen Dokumenten das Problem angesprochen, die Rechtssicherheit innerhalb der Union als einem auf dem Recht basierenden Gesamtaufbauwerk zu gewährleisten, da sich daraus die Notwendigkeit im Interesse des Europäischen Bürgers ergibt, dass die Tätigkeit der Institutionen und Organe sowie der Mitgliedstaaten durch ein Paket von wesentlichen Normen und klaren und präzisen Verfahren eingerahmt wird, die in allen Mitgliedstaaten gleichwertig zur Anwendung gelangen.

Man müsste in Zukunft vielleicht auch nach neuen möglichst geeigneten Rechtsinstrumenten suchen, um am Schluss des Verfahrens, bei dem dem Petenten ein Schaden zuerkannt wurde, zu gewährleisten, dass er entschädigt wird. Auf den rechtlichen Wert einer solchen Entscheidung des Petitionsausschusses innerhalb der Union müsste auch in diesem Zusammenhang näher eingegangen werden

In Erwartung eines künftigen Kodex für europäisches Verwaltungsrecht könnte man die allgemeinen Grundsätze des Verwaltungsrechts als allgemein in der Union anwendbar feststellen. Die Ausarbeitung eines *Kodex für gute Verwaltungspraxis*, der für alle Organe und Institutionen der Gemeinschaft gilt, stellt zweifelsohne einen ersten Beitrag in dieser Richtung dar, und wäre es auch nur als positive Auswirkungen für den europäischen Bürger in seinen Beziehungen zur europäischen Verwaltung. Der Petitionsausschuss wird sich im übrigen mit diesem Thema ausführlich beschäftigen, wenn er dem Parlament Bericht über den Sonderbericht des Europäischen Bürgerbeauftragten im Anschluss an eine von ihm aus eigener Initiative gestartete Untersuchung erstattet.