

# EUROPÄISCHES PARLAMENT

1999



2004

---

*Sitzungsdokument*

ENDGÜLTIG  
**A5-0429/2001**

27. November 2001

## **BERICHT**

über das Petitionsrecht des europäischen Bürgers: eine Vertragsrevision zu  
dessen Stärkung  
(2001/2137(INI))

Petitionsausschuss

Berichterstatter: Vitaliano Gemelli



## INHALT

	<b>Seite</b>
GESCHÄFTSORDNUNGSSEITE.....	4
ENTSCHLIESSUNGSANTRAG.....	5
BEGRÜNDUNG.....	7

## **GESCHÄFTSORDNUNGSSEITE**

In der Sitzung vom 25. Oktober 2001 gab die Präsidentin des Europäischen Parlaments bekannt, dass der Petitionsausschuss die Genehmigung zur Ausarbeitung eines Initiativberichts gemäß Artikel 163 der Geschäftsordnung über das Petitionsrecht des europäischen Bürgers: eine Vertragsrevision zu dessen Stärkung erhalten hat.

Der Petitionsausschuss hatte in seiner Sitzung vom 10. Juli 2001 Vitaliano Gemelli als Berichterstatter benannt.

Der Ausschuss prüfte den Berichtsentwurf in seinen Sitzungen vom 10./11. Oktober 2001 und 21./22. November 2001.

In der letztgenannten Sitzung nahm er den Entschließungsantrag einstimmig an.

In der Sitzung vom 11. Oktober 2001 beschloss er, das Verfahren ohne Aussprache gemäß Artikel 114 Absatz 1 der Geschäftsordnung anzuwenden.

Bei der Abstimmung waren anwesend: Vitaliano Gemelli, Vorsitzender; Luciana Sbarbati stellvertretende Vorsitzende; Felipe Camisón Asensio, Janelly Fourtou, Laura González Álvarez, Vasco Graça Moura, Margot Keßler, Ioannis Koukiadis, Ioannis Marinos, Véronique Mathieu und Christian Ulrik von Boetticher.

Der Bericht wurde am 27. November 2001 eingereicht.

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

## ENTSCHLIESSUNGSANTRAG

### Entschließung des Europäischen Parlaments zum Petitionsrecht des europäischen Bürgers: eine Vertragsrevision zu dessen Stärkung (2001/2137(INI))

*Das Europäische Parlament,*

- gestützt auf Artikel 21 und 194 des EG-Vertrags, in denen das Petitionsrecht verankert ist,
  - unter Hinweis auf die interinstitutionelle Vereinbarung aus dem Jahre 1989 über die verstärkte Ausübung des Petitionsrechts<sup>1</sup>,
  - unter Hinweis auf Artikel 10 des EG-Vertrags, der die Zusammenarbeit zwischen den Gemeinschaftsorganen und den Mitgliedstaaten regelt,
  - in Kenntnis des Urteils des Europäischen Gerichtshofs vom 30. März 1995 über die interinstitutionelle Zusammenarbeit zwischen Rat und Europäischem Parlament (Rechtssache C-65/93)<sup>2</sup>,
  - unter Hinweis auf seine Entschließung vom 15. Mai 2001 zur Petition als Institution zu Beginn des XXI. Jahrhunderts<sup>3</sup>,
  - unter Hinweis auf die Charta der Grundrechte der Europäischen Union<sup>4</sup>,
  - in Kenntnis des Weißbuchs der Kommission „Europäisches Regieren“<sup>5</sup>,
  - gestützt auf Artikel 163 seiner Geschäftsordnung,
  - in Kenntnis des Berichts des Petitionsausschusses (A5-0429/2001),
- A. in der Erwägung, dass dem europäischen Bürger durch den Vertrag das Recht auf Einreichung einer Petition beim Parlament zu Themen zuerkannt wurde, die in den Tätigkeitsbereich der Europäischen Union fallen und ihn unmittelbar betreffen,
- B. in der Erwägung, dass im Sinne einer optimalen europäischen Regierungsführung die Petition als Institution gestärkt werden muss, um den Bürger dem Parlament und den Gemeinschaftsorganen stärker anzunähern,
- C. in der Erwägung, dass der Petitionsausschuss zwar feststellen kann, dass tatsächlich ein durch den Vertrag oder das abgeleitete Recht anerkanntes Grundrecht verletzt oder nicht anerkannt wurde, dass aber dann unmittelbare Rechtsinstrumente fehlen, um wirksam die Rechtslage wiederherstellen zu können,
- D. in dem Wunsch, dass den Petenten neue Rechtsinstrumente an die Hand gegeben werden, um erforderlichenfalls authentisch feststellen zu können, dass das Gemeinschaftsrecht

---

<sup>1</sup> ABl. C 120 vom 16.5.1989, S. 90

<sup>2</sup> Sammlung 1995, Seite I-0643

<sup>3</sup> Noch nicht im Amtsblatt veröffentlicht

<sup>4</sup> ABl. C 364 vom 18.12.2000, S.1.

<sup>5</sup> KOM(2001)0428

verletzt oder inkorrekt angewandt wurde, womit auch ein subjektives Recht des Bürgers verletzt wurde,

- E. unter Hinweis darauf, dass eine Vielzahl von Petitionen zur Feststellung von schwerwiegenden Verstößen durch nationale Behörden gegen Gemeinschaftsrecht, z.B. im Umweltbereich, beim Verbraucherschutz oder bei der Erhaltung bedrohter Tier- und Pflanzenarten beitragen, und dass der Verstoß gegen dieses Recht auch dazu führen kann, dass unersetzliche Schätze des kulturellen Erbes der Menschheit zerstört werden,
  - F. in der Erwägung, dass es daher möglich sein muss, bewegliche und angemessene Rechtsmechanismen zu finden, um rechtzeitig durch erhaltende Maßnahmen auf der Grundlage des Vorsorgeprinzips einzugreifen und die beanstandete Tätigkeit unverzüglich einzustellen,
  - G. unter Hinweis darauf, dass Artikel 230 des EG-Vertrags in der Formulierung des Nizzaer Vertrags dem Europäischen Parlament die Befugnis überträgt, den Gerichtshof wegen Vertragsverletzung oder Verstoß gegen jegliche Rechtsnorm bei der Durchführung des Vertrags zu befassen,
1. fordert, dass Artikel 194 des Vertrags durch eine Bestimmung mit folgendem Wortlaut ergänzt wird:

*„Um weitere Verletzungen des Rechts des Bürgers, der die Nichteinhaltung einer Gemeinschaftsvorschrift geltend macht, zu verhindern, können das Europäische Parlament, die Kommission und der Rat im Zuge des in Artikel 251 des Vertrags vorgesehenen Mitentscheidungsverfahrens die betreffende Gemeinschaftsvorschrift neu formulieren, womit einer auch von der Europäischen Kommission mitgetragenen Forderung des Parlaments entsprochen wird“;*

2. a) fordert die Europäische Kommission auf, Maßnahmen zu prüfen, um rasch einschreiten zu können, wenn sein zuständiger Ausschuss gemeinsam mit der Europäischen Kommission eine schwerwiegende Verletzung von gemeinschaftlichen Vorschriften z.B. im Bereich Umwelt, Verbraucherschutz und Erhaltung von Tier- und Pflanzenarten sowie im Bereich des kulturellen Erbes feststellt;  
  
b) ist der Auffassung, dass zwecks Durchführung dieser Maßnahmen neue Rechtsmechanismen und flexible und angemessene Verfahren vorgesehen werden müssen, an denen das Parlament und die Europäische Kommission mitwirken und unverzüglich eingreifen können, damit die beanstandete Tätigkeit sofort eingestellt wird;
3. beauftragt seine Präsidentin, diese EntschlieÙung dem Rat und der Kommission, den Mitgliedstaaten und der mit der Revision der Verträge beauftragten Regierungskonferenz zu übermitteln.

## **BEGRÜNDUNG**

### ***I. Einleitende Bemerkungen***

Die Gemeinschaftsinstitutionen und insbesondere das Europäische Parlament sind sich bewusst, dass jede gute europäische Regierungsführung einen ständigen und nachhaltigen Dialog mit dem europäischen Bürger erfordert. Ein offener und direkter Dialog, der den Dialog, der traditionell den Vermittlern und politischen Parteien vorbehalten ist, nicht ersetzt, sondern ihn ergänzt. Dasselbe gilt heute für die neuen direkten Kommunikationsmöglichkeiten und das Entstehen eines klareren und stärker als in der Vergangenheit zu spürenden individuellen Bewusstseins. Das direkt gewählte Parlament ist sich mehr denn je bewusst, dass es über kurz oder lang zu einer Trennung zwischen Öffentlichkeit und Institutionen kommt, wenn es der „Zivilgesellschaft“ und „dem Mann auf der Straße“ nicht Gehör schenkt und mit ihnen in einen direkten und einfachen Dialog darüber eintritt, was Europa „ist“ und was Europa für jeden Bürger „macht“. Das Europäische Parlament verfügt neben der Wahl alle fünf Jahre, die die Quelle seiner Legitimität darstellt, über ein weiteres Instrument zum Dialog: Die Institution der Petition. Nicht zu vergessen auch die Institution der Beschwerde beim Europäischen Bürgerbeauftragten, die in gewisser Weise eine Ergänzung und ein Parallelinstrument darstellt.

Die lange Erfahrung des Parlaments und seines Petitionsausschusses erlaubt die Feststellung, dass das Instrument der Petition, was man vielleicht erwarten könnte, immer noch nicht sein ganzes Potential im Interesse des Bürgers selbst und der Festigung einer rechtsstaatlichen Gemeinschaft entfaltet.

### ***II. Drei Gruppen von beim Parlament vom europäischen Bürger eingereichten Petitionen***

Es gibt viele Gründe, die den europäischen Bürger veranlassen, sich mit seinen Problemen, Wünschen und Beschwerden an das Europäische Parlament zu wenden. Sieht man einmal von den zahlreichen unzulässigen Petitionen zu Einzelfällen oder sonstigen, durchaus schmerzlichen und menschlichen Situationen ab, die jedoch nicht in den Zuständigkeitsbereich der Gemeinschaft fallen, lassen sich die Petitionen grosso modo in drei Gruppen einteilen:

1. Petitionen, in denen der Petent darum ersucht, dass die Gemeinschaft in einem bestimmten Bereich Rechtsvorschriften erlässt oder bestehende Rechtsvorschriften ändert. Diese Petitionen, die in der lateinisch geprägten Rechtssprache *de jure condendo* genannt werden, sind häufig Gegenstand einer nationalen oder grenzüberschreitenden Kampagne. Die Modalitäten, Voraussetzungen und Zeitpunkte für die Vogeljagd, die Vorschriften für gentechnisch veränderte Organismen oder die Verwendung des menschlichen Genom sind typische Themenbereiche für diese Petitionen, die zwar relativ gering an der Zahl sind, aber eine hohe Zahl von Unterschriften tragen.

2. Petitionen, in denen der Petent unter Bezugnahme auf seine persönliche Situation Verstöße gegen ein Grundrecht aus der Europäischen Charta der Grundrechte beanstandet, eine Gruppe von Petitionen, bei denen in jüngster Zeit eine Zunahme zu verzeichnen ist.

3. Petitionen, in denen der Petent einen Verstoß oder eine nicht ordnungsgemäße Anwendung von Gemeinschaftsrecht beanstandet, wodurch seine legitimen Interessen oder seine

subjektiven Rechte beeinträchtigt werden. Hier fordern die Petenten am meisten, dass das Parlament sich dafür einsetzen soll, „ihre Rechte wiederherzustellen“.

Vor allem in dieser ersten Hälfte der fünften Wahlperiode ist der Petitionsausschuss der Leitlinie gefolgt, den Petitionen *de jure condendo* verstärkte Aufmerksamkeit zu widmen. Er ist sich zwar bewusst, dass das Europäische Parlament nicht das Organ für Gesetzesinitiativen ist, die Entgegennahme dieser Petitionen und ihre Weiterleitung zur Kenntnisnahme an andere Fachausschüsse ermöglichen es aber dem gesamten Parlament, die Erwartungen und Wünsche des Bürgers kennenzulernen.

Bezüglich der Petitionen, die einen Verstoß gegen ein durch die Charta der Grundrechte geschütztes Recht betreffen, ist stark anzunehmen, dass wenn die Rechtsnatur der Charta selbst, ihr „rechtsverbindlicher“ Charakter und der damit gewährte Rechtsschutz besser definiert sein werden, das Europäische Parlament und sein Petitionsausschuss neue Instrumente zur Behandlung dieser Petitionen zur Verfügung gestellt haben müssen.

### ***III. Die Petition, wozu?***

Für die Behandlung dieser dritten Gruppe von Petitionen, in denen es um die Verletzung von durch den Vertrag oder abgeleitetes Recht garantierte Rechte geht, hat der Petitionsausschuss in dieser ersten Hälfte der Wahlperiode am meisten Energie aufgewendet. Dies ist eine heikle Aufgabe, die der Petitionsausschuss mit der wertvollen Unterstützung der Europäischen Kommission sehr beachtlich erledigt hat. Die rechtlichen und Regelungsmechanismen, über die der Petitionsausschuss und das Parlament derzeit verfügen, sind jedoch zu begrenzt, starr und langwierig, ja sogar unwirksam, um den Erwartungen der Bürger zu entsprechen.

Der europäische Bürger wendet sich mit seiner Petition in einfacher und entschiedener Weise wie folgt an das Parlament:

1. *„Wenn Du einräumst, dass ich Recht habe, dann Sorge dafür, dass die zuständigen Behörden auch mein Recht anerkennen und dessen Schutz gewährleisten!“*
2. *„Welche Präventiv- und Schutzmaßnahmen gedenkt das Parlament zu ergreifen, um zu verhindern, dass die vom Petitionsausschuss festgestellte Verletzung europäischer Rechtsvorschriften ihre negativen Wirkungen nicht entwickeln kann und das so geschützte Gut in der Zwischenzeit nicht in einer nicht wiedergutzumachenden Form zerstört wurde?“*

Dem Petitionsausschuss werden eine Vielzahl dieser Fragen gestellt, insbesondere im Bereich Diskriminierung, Freizügigkeit, Umwelt, Verbraucherschutz, Erhaltung bedrohter Tier- und Pflanzenarten sowie im Bereich der gentechnisch veränderten Organismen und des menschlichen Genoms. Wenn der Petitionsausschuss und letzten Endes das Parlament – dem der Vertrag von Nizza mit Artikel 230 EG-Vertrag neue Befugnisse übertragen hat keine neuen Rechtsinstrumente und rasche und wirksame Verfahren mit Unterstützung der Europäischen Kommission findet – **wird man dem Bürger auf seine Frage „die Petition, wozu?“ keine zufriedenstellende Antwort geben können.**

### ***IV. Neue Rechtsinstrumente: Eine Revision des Vertrags und konservative Maßnahmen***



**Dieser Bericht beruht im wesentlichen auf der festen und nachdrücklichen Überzeugung, dass zur Behandlung der Petitionen neue wirksame und direkte Rechtsinstrumente geschaffen werden müssen.**

Es muss festgestellt werden, dass das Europäische Parlament über wenig und meist unwirksame Mittel verfügt, um Maßnahmen zur „Wiederherstellung der Rechtssituation“ im Interesse des Bürgers und der Rechtssicherheit, der einer der Pfeiler unserer Union und der Mitgliedstaaten darstellt, zu ergreifen.

**1. Der Petitionsausschuss ist fest davon überzeugt, dass nur eine Änderung von Artikel 194 des Vertrags von Nizza in der Lage ist, der geschilderten Situation abzuhelfen. Er schlägt daher der künftigen Regierungskonferenz eine neue zusätzliche Bestimmung in diesem Artikel vor, deren Wortlaut in Ziffer 1 der Entschließung enthalten ist.**

Der Petitionsausschuss ist auch der Auffassung, dass das Europäische Parlament angesichts der wiederholten Forderungen von Tausenden, ja manchmal Millionen von Bürgern nicht untätig bleiben kann, die in einer wachsenden Zahl von Petitionen eine unwiderrufliche Beeinträchtigung der Umwelt, das Aussterben von seltenen Tier- und Pflanzenarten, eine Vergiftung der Wasserquelle, von Seen, Flüssen und des Meeres sowie die Gefahren aufgrund der Manipulation des menschlichen Genoms und von Pflanzenorganismen beanstanden. So muss jedes Mal, wenn die Kommission als Hüterin der Verträge und der Petitionsausschuss gemeinsam feststellen, dass die vom Bürger beanstandete Verletzung einer europäischen Vorschrift erwiesen ist, durch entsprechende rasche und verbindliche Maßnahmen das bedrohte Gut gemäß dem Grundsatz der Vorsorge erhalten und geschützt werden. Die Achtung eines nachhaltigen Wachstums, die Achtung des Rechtsstaates, der demokratischen Werte erfordern es, dass man sich dieser Aufgabe stellt.

**2. Der Petitionsausschuss ist der Auffassung, dass die Europäische Kommission unverzüglich eine Initiative einleiten muss, um eine angemessene Beteiligung des Parlaments und seines Petitionsausschusses an Maßnahmen zur Erhaltung vorzusehen.**

**3. Die dem Parlament durch den Vertrag von Nizza in Artikel 230 EG-Vertrag übertragene neue Befugnis, den Gerichtshof wegen Verletzung des Vertrags oder einer bei seiner Durchführung anzuwendenden Rechtsvorschrift anrufen zu können, könnte allerdings bereits jetzt einen Schritt in die richtige Richtung darstellen, der eine Prüfung wert ist.**