

Art. 227. Jeder Bürger der Union sowie jede natürliche oder juristische Person mit Wohnort oder satzungsmäßigem Sitz in einem Mitgliedstaat kann allein oder zusammen mit anderen Bürgern oder Personen in Angelegenheiten, die in die Tätigkeitsbereiche der Union fallen und die ihn oder sie unmittelbar betreffen, eine Petition an das Europäische Parlament richten.

Stammfassung.

ex-Artikel 194 EGV (Amsterdam), ex-Artikel 138d EGV (vor Amsterdam).

Literatur: *Baviera*, Les pétitions au parlement européen et le médiateur européen, RMCUE 2001, 129; *Betz*, Petitionsrecht und Petitionsverfahren. Eine vergleichende Darstellung der Rechtslage in Deutschland und der Europäischen Gemeinschaft, in FS Hanisch (1994) 13; *Guckelberger*, Das Petitionsrecht zum Europäischen Parlament sowie das Recht zur Anrufung des Europäischen Bürgerbeauftragten im Europa der Bürger, DÖV 2003, 829; *Guckelberger*, Der Europäische Bürgerbeauftragte und die Petitionen zum Europäischen Parlament (2004); *Gundel*, Anmerkungen zum Urteil des EuG vom 7. 3. 2013 (T-186/11) – Zur Nichtigkeitsklage gegen die Entscheidung über den Abschluss eines Petitionsverfahrens, EuZW 2013, 359; *Hamers*, Der Petitionsausschuss des Europäischen Parlaments und der Europäische Bürgerbeauftragte (1999); *Hölscheidt*, Die Ausgestaltung des Petitionsrechts in der EU-Grundrechtecharta, EuR 2002, 440; *Mader*, Bürgerinitiative, Petitionsrecht, Beschwerde zum Bürgerbeauftragten – Unionsrechtliche Formen direktdemokratischer Partizipation und ihre gerichtliche Durchsetzbarkeit, EuR 2013, 348; *Mader*, Petitionsrecht light – Wie viel Schutz braucht das Parlament vor dem Bürger? EuZW 2015, 41; *Marias*, The right to petition the European Parliament after Maastricht, ELR 1994, 169; *Meese*, Das Petitionsrecht beim Europäischen Parlament und das Beschwerderecht beim Bürgerbeauftragten der Europäischen Union (2000); *Obwexer*, Petitions- und Beschwerderecht in der EU, eolx 1995, 772; *Pliakos*, Les conditions d'exercice du droit de petition, CDE 1993, 317; *Schneider*, Petitionen zum Europäischen Parlament mit Berücksichtigung des Bürgerbeauftragten (2009).

Übersicht

| | Rz |
|----------------------------------|----|
| I. Entstehung und Bedeutung | 1 |
| II. Rechtsgrundlagen | 4 |
| III. Inhalt | 5 |
| IV. Zulässigkeitsvoraussetzungen | 6 |
| A. Berechtigte | 6 |
| B. Adressat | 8 |
| C. Form | 9 |
| D. Petitionsgegenstand | 10 |
| E. Petitionsinteresse | 12 |
| V. Verfahren | 13 |
| VI. Reformdiskussion | 17 |

I. Entstehung und Bedeutung

Das Petitionsrecht blickt auf eine **lange Tradition** zurück. Während in Österreich **1** die Volksanwaltschaft erst 1977 probeweise eingeführt und 1981 in der Bundesverfassung festgelegt wurde (Art 148a B-VG), war das Petitionsrecht bereits 1953 in der Geschäftsordnung der Gemeinsamen Versammlung der EGKS grundlegend verankert (Art 44, ABl EGKS 1954 Nr 393). Nach der Gründung der EWG und EAG wurde die Bestimmung in die Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments (EP) übernommen (Art 42 Geo EP, ABl 1958 Nr 9, 217). Die ursprünglich rudimentäre Bestimmung wurde immer weiter ausgebaut (*Hamers*, Petitionsaus-

schuss 26; *Schneider*, Petitionen 31). Da das EP selbst nur über geringe Möglichkeiten verfügte, Petitionen in angemessener Weise nachzugehen, hing die Wirksamkeit des Petitionsrechts weitestgehend von der Mitwirkungsbereitschaft der anderen Organe ab (ABl C 1985/175, 273; *Haag in Groeben/Schwarze/Hatje*⁷ Art 227 AEUV Rz 2; *Schoo/Görlitz in Schwarze*⁴ Art 227 AEUV Rz 1). Erst 1989 verpflichteten sich der Rat und die EK durch eine interinstitutionelle Vereinbarung, das EP bei der Behandlung von Petitionen zu unterstützen (ABl C 1989/120, 90). Die Mitwirkungspflicht ist jedoch immer noch sehr vage formuliert (*Schneider*, Petitionen 32f).

Durch den Unionsvertrag wurde das Petitionsrecht 1993 an zwei Stellen verankert: im Abschnitt über das EP und im Abschnitt über die Unionsbürgerschaft. Damit wird seine Bedeutung sowohl als parlamentarisch garantiertes als auch als unmittelbar aus der Unionsbürgerschaft fließendes Recht deutlich. Durch die **Eingliederung in das Primärrecht** erfuh das Petitionsrecht insofern eine Aufwertung, als es nur unter den erschwerten Voraussetzungen des Art 48 EUV geändert werden kann und die Verbindlichkeit für alle Unionsorgane und MS klargestellt ist (*Hamers*, Petitionsausschuss 28). Schließlich wurde das Petitionsrecht auch in der **EGRC** verankert (Art 44 EGRC). Durch den Vertrag von Lissabon wurden die beiden Bestimmungen größtenteils unverändert in den AEUV übernommen; die EGRC erlangte rechtliche Verbindlichkeit.

- 2 Das Petitionsrecht hat den **Zweck**, die Bürgernähe zu fördern und so die Legitimität der EU zu stärken (*Hamers*, Petitionsausschuss 14f; *Schneider*, Petitionen 58ff; *Meese*, Petitionsrecht 55ff; *Mader*, EuR 2013, 348). Es wird durch andere Partizipationsrechte, wie die Anrufung des Bürgerbeauftragten, ergänzt (zum Verhältnis zwischen Bürgerbeauftragtem und Petitionsrecht siehe *Richter-Kuhnert*, Art 228 AEUV Rz 36f). Das Petitionsrecht ergänzt den gerichtlichen Rechtsschutz um ein flexibles, kostenloses und leicht zugängliches Instrument zum Schutz individueller Interessen (*Hamers*, Petitionsausschuss 12f; *Obwexer*, *ecolex* 1995, 772; *Schneider*, Petitionen 55ff; *Mader*, EuR 2013, 349f). So können Rechtsschutzlücken geschlossen und die Rechtsstaatlichkeit der Union gefördert werden (*Guckelberger*, *DÖV* 2003, 830; *Hamers*, Petitionsausschuss 13). Gleichzeitig werden durch das Petitionsrecht die Kontrollbefugnisse des EP gestärkt (*Guckelberger*, *Der Europäische Bürgerbeauftragte* 77; *Schneider*, Petitionen 75ff; differenziert *Meese*, Petitionsrecht 51ff). Außerdem dient das Petitionsrecht dem EP und letztendlich der EK als Informationsquelle über etwaige Mängel des Unionsrechts an sich sowie über Mängel bei der Anwendung und Umsetzung desselben und kann Anstöße für politische Initiativen geben (*Haag in Groeben/Schwarze/Hatje*⁷ Art 227 AEUV Rz 6; *Schneider*, Petitionen 74). Angesichts der Zunahme der Massenpetitionen mit allgemein politischem Inhalt kann von einem Funktionswandel des Petitionsrechts hin zu einem Partizipationsinstrument am Prozess der Willensbildung der EU gesprochen werden (*Guckelberger*, *Der Europäische Bürgerbeauftragte* 62; vgl auch *Schneider*, Petitionen 68f).
- 3 Das Petitionsrecht spielte zunächst bloß eine marginale Rolle. Nach einer Spitze von fast 3000 Petitionen in den Jahren 2013 und 2014 belief sich die Zahl der eingegangenen Petitionen in den letzten Jahren auf rund 1500 (siehe Bericht vom 30. 11. 2017 gemäß Artikel 216 Absatz 7 der Geschäftsordnung über die Beratungen des Petitionsausschusses im Jahr 2016 [2017/2222 (INI)]). Die meisten

Petitionen wurden von Italien, Deutschland und Spanien eingebracht. Die **stetige Zunahme an Petitionen** spiegelt nicht nur die Intensivierung der Unionstätigkeit in Gebieten, die die Unionsbürger betreffen, wider, sondern auch, dass das EP als politischer Faktor immer stärker in das Bewusstsein der Bevölkerung dringt (*Haag* in *Groeben/Schwarze/Hatje*⁷ Art 227 AEUV Rz 5; *Schneider*, Petitionen 35f). Inhaltlich betreffen Petitionen insb die Bereiche Binnenmarkt, Justiz, Grundrechte, Umwelt, Eigentum und Rückgabe, Beschäftigung, Gesundheit, Soziale Angelegenheiten, Verkehr sowie Bildung und Kultur (Bericht vom 30. 11. 2017 gemäß Artikel 216 Absatz 7 der Geschäftsordnung über die Beratungen des Petitionsausschusses im Jahr 2016 [201/2222 (INI)]).

In systematischer Hinsicht können Petitionen in **drei Gruppen** unterteilt werden:

- Petitionen, die auf den Erlass von Rechtsvorschriften bzw die Änderung bestehender Vorschriften abzielen (zB betreffend die Modalitäten, Voraussetzungen und Zeitpunkte für die Vogeljagd; die Vorschriften für genetisch veränderte Organismen oder die Verwendung des menschlichen Genoms);
- Petitionen, in denen eine Grundrechtsverletzung beanstandet wird (zB betreffend Fragen der Rückgabe von konfisziertem Grundeigentum); sowie
- Petitionen, in denen der Petent einen Verstoß oder eine nicht ordnungsgemäße Anwendung des Unionsrechts beanstandet (vgl Bericht über das Petitionsrecht des europäischen Bürgers: eine Vertragsrevision zu dessen Stärkung [2001/2137 (INI), A5–0429/2001 vom 27. 11. 2001]; *Hamers*, Petitionsausschuss 33f).

II. Rechtsgrundlagen

Art 227 AEUV ist für das Petitionsrecht konstitutiv und stellt die Kernbestimmung dar. Art 24 Abs 2 EUV, der eine Verbindung zwischen der Unionsbürgerschaft und dem Petitionsrecht herstellt, hat bloß verweisenden Charakter (*Kluth* in *Calliess/Ruffert*⁵ Art 227 AEUV Rz 1; *Schneider*, Petitionen 34). Art 44 EGRC normiert ebenso das Petitionsrecht, beschränkt dieses jedoch nicht auf Angelegenheiten, die in den Tätigkeitsbereich der Union fallen und den Petenten unmittelbar betreffen. In der Geschäftsordnung des EP ist das Petitionsrecht näher ausgestaltet (Titel IX, Art 215–217). **4**

III. Inhalt

Der **Begriff der Petition** wird in den einschlägigen Bestimmungen nicht definiert (vgl Diskussion zu möglichen Definitionen *Guckelberger*, Der Europäische Bürgerbeauftragte 73; *Schneider*, Petitionen 65 ff). Er geht auf den lateinischen Begriff *petitio* zurück, der mit Ersuchen, Bitte, Begehren, Anliegen übersetzt wird (*Hamers*, Petitionsausschuss 30; *Guckelberger*, Der Europäische Bürgerbeauftragte 58; *Schneider*, Petitionen 24, 65). Einfache Auskunftersuchen und bloße Kommentare zur EU-Politik stellen keine Petitionen dar (*Schneider*, Petitionen 67). **5**

Das Petitionsrecht ist als subjektiv-öffentliches Recht gegenüber dem EP ausgestaltet (*Guckelberger*, DÖV 2003, 829; *Kaufmann-Bühler* in *Lenz/Borchardt*⁶ Art 227 AEUV Rz 5; *Schneider*, Petitionen 53 f). Es umfasst sowohl das **Recht**, eine Petition an das EP zu richten, als auch das Recht auf Prüfung und Bescheidung der Petition durch das EP. Art 227 AEUV sieht zwar keine ausdrückliche Pflicht zur Behandlung von Petitionen vor, doch wäre diese Bestimmung funktionslos und

nur auf einen speziellen Fall des Rechts auf freie Meinungsäußerung reduziert, wenn das Recht Petitionen einzubringen, keine Pflicht zu ihrer Behandlung auslöst (*Guckelberger*, Der Europäische Bürgerbeauftragte 59; *Schneider*, Petitionen 103 ff). Ein Anspruch auf Abhilfe besteht hingegen nicht; dazu wäre das EP oftmals auch gar nicht in der Lage (*Guckelberger*, Der Europäische Bürgerbeauftragte 60; *Hamers*, Petitionsausschuss 38 f; *Kluth* in *Calliess/Ruffert*⁵ Art 227 AEUV Rz 5; *Pliakos*, CDE 1993, 335 f).

Wird eine Petition als unzulässig abgelehnt, so kann der Petent eine Nichtigkeitsklage gem Art 263 AEUV anstrengen; wird eine Petition hingegen gar nicht behandelt oder erhält der Petent keine Mitteilung, so kommt nur eine Untätigkeitsklage gem Art 265 AEUV in Frage (*Guckelberger*, Der Europäische Bürgerbeauftragte 100; *Hamers*, Petitionsausschuss 38, 98; *Schoo/Görlitz* in *Schwarze*⁴ Art 227 AEUV Rz 17; *Mader*, EuR 2013, 363 f).

Befasst sich das EP jedoch mit einer Petition, schafft in der Sache aber in Ausübung seines politischen Ermessens keine Abhilfe, so ist eine solche Entscheidung nicht durch die Unionsgerichte überprüfbar (siehe EuG 14. 9. 2011, T-308/07, *Tegebauer/EP*, ECLI:EU:T:2011:466 Rz 21; 7. 3. 2013, T-186/11, *Schönberger/EP*, ECLI:EU:T:2013:111 Rz 23; siehe auch *Schoo/Görlitz* in *Schwarze*⁴ Art 227 AEUV Rz 17 ff; *Gundel*, EuZW 2013, 59; kritisch *Mader*, EuZW 2015, 42).

Das Petitionsrecht umfasst auch die Vorbereitung einer Petition beispielsweise durch Sammeln von Unterschriften oder Verteilen von Informationen. Ebenso ist die Ausübung des Petitionsrechts geschützt, sodass ein Petent nicht durch MS oder Unionsorgane an der Ausübung seines Petitionsrechts gehindert oder der Zugang zu diesem Instrument erschwert (*Haag* in *Groeben/Schwarze/Hatje*⁷ Art 227 AEUV Rz 7; *Hamers*, Petitionsausschuss 37), sowie aufgrund der Ausübung des Petitionsrechts benachteiligt oder verfolgt werden darf (*Schneider*, Petitionen 103). Weiters muss ein MS ausreichende verfahrens- und organisationsrechtliche Vorkehrungen für die Ausübung des Petitionsrechts treffen (*Guckelberger*, DÖV 2003, 831; *Hamers*, Petitionsausschuss 39).

IV. Zulässigkeitsvoraussetzungen

A. Berechtigte

- 6 Art 227 AEUV berechtigt sowohl **Unionsbürger** als auch **Drittstaatsangehörige**, natürliche sowie juristische Personen. Während Unionsbürgern das Petitionsrecht unabhängig von ihrem Wohnort zusteht und Teil ihrer Bürgerrechte ist, ist die Ausübung dieses Rechts durch Drittstaatsangehörige an einen Wohnort in einem MS gebunden (*Huber* in *Streinz*, Kommentar³ Art 227 AEUV Rz 6f). Für die Bestimmung des Wohnorts sind die tatsächlichen Verhältnisse ausschlaggebend, dh der Drittstaatsangehörige darf sich nicht nur vorübergehend in dem MS aufhalten (*Haag* in *Groeben/Schwarze/Hatje*⁷ Art 227 AEUV Rz 10; *Hamers*, Petitionsausschuss 42). Drittstaatsangehörige müssen sich zudem rechtmäßig in der EU aufhalten (ABl C 1995/249, 71; Überlegungen dazu: *Marias*, ELR 1994, 173 f; ablehnend *Guckelberger*, Der Europäische Bürgerbeauftragte 87; *Hamers*, Petitionsausschuss 42 f; *Schneider*, Petitionen 111 f; *Meese*, Petitionsrecht 74 f). Vgl hierzu den unterschiedlichen Kreis der Berechtigten zur Nichtigkeitsklage gem Art 263 AEUV und zur Wahl des EP nach Art 20 Abs 2 lit b AEUV.

Juristische Personen müssen ihren satzungsmäßigen Sitz innerhalb der EU haben. Dies bedeutet, dass sich ihr in der Organisationsatzung bestimmter, formeller Sitz in einem MS befinden muss. Dies kann dazu führen, dass Gesellschaften mit Sitz in einem Drittstaat zwar dem EU-Wettbewerbsrecht unterworfen sind und entsprechenden Rechtsschutz vor den Unionsgerichten genießen, aber nicht petitionsberechtigt sind (*Schoo/Görlitz in Schwarze*⁴ Art 227 AEUV Rz 4). Auch juristische Personen des öffentlichen Rechts, beispielsweise Gemeinden und regionale Gebietskörperschaften, sind antragsberechtigt (*Guckelberger, Der Europäische Bürgerbeauftragte* 88; *Hamers, Petitionsausschuss* 43 f).

Aber auch **Drittstaatsangehörige ohne Wohnsitz und juristische Personen ohne satzungsmäßigen Sitz innerhalb der EU** können Petitionen an das EP richten. Dieses Recht ist allerdings nicht vertraglich garantiert, sondern lediglich in Art 215 Abs 13 Geo EP vorgesehen. Das EP ist daher nicht verpflichtet, solche Petitionen zu prüfen. Es kann vielmehr nach freiem Ermessen diejenigen Petitionen auswählen, deren Prüfung es für angebracht hält und untersucht diese unabhängig von der Erfüllung der Zulässigkeitsvoraussetzungen (*Marias, ELR* 1994, 175; *Huber in Streinz, Kommentar*³ Art 227 AEUV Rz 8). Die EK und der Rat sind mangels Bindung an die Geo nicht zur Mitwirkung bei der Prüfung dieser Petitionen verpflichtet. Es besteht folglich nur eine „Petitionsmöglichkeit“ (*Schneider, Petitionen* 114 ff).

Der Kreis der Berechtigten gem Art 227 AEUV ist weiter als der gem Art 20 Abs 2 lit d AEUV. Die Eingrenzung auf Unionsbürger in Art 20 AEUV dürfte darauf zurückzuführen sein, dass erstmals alle Rechte der Unionsbürger in einer Bestimmung zusammengefasst wurden. Die Kontrolle des Parlaments bezieht sich aber nicht nur auf das Handeln der Union gegenüber Unionsbürgern, weshalb eine Ausdehnung des Kreises der Antragsberechtigten Sinn macht (*Hamers, Petitionsausschuss* 20 f; *Schneider, Petitionen* 54 f).

Nach dem Wortlaut des Art 227 AEUV steht das Petitionsrecht auch Mitgliedern **7** des EP offen (zB *Petition Nr 88/1999*). Der Petitionsausschuss hat lediglich darauf zu achten, dass es zu keiner Umgehung der parlamentarischen Verfahren kommt und keine Privilegien für Abgeordnete gegenüber den übrigen Bürgern bestehen (*Guckelberger, Der Europäische Bürgerbeauftragte* 85 f; *Hamers, Petitionsausschuss* 41 f).

B. Adressat

Petitionen sind **an das EP** oder den Präsidenten des EP zu richten. Auch eine an **8** Ausschüsse, Fraktionen oder einzelne Abgeordnete gerichtete Petition ist jedoch als solche zu behandeln, wenn erkenntlich ist, dass es sich um eine Petition handelt (*Haag in Groeben/Schwarze/Hatje*⁷ Art 227 AEUV Rz 12; *Hamers, Petitionsausschuss* 64; *Marias, ELR* 1994, 171). Intern ist für die Behandlung von Petitionen seit 1987 der Petitionsausschuss zuständig (Anlage VI, Ausschuss XX, Geo EP; *Baviera, RMCUE* 2001, 130). Gem Art 199 Geo EP werden die Mitglieder dieses ständigen Ausschusses auf Vorschlag der Fraktionen, unter Berücksichtigung des Parteienproporz, vom Plenum gewählt und in ihrer Arbeit von einem Sekretariat unterstützt (*Guckelberger, Der Europäische Bürgerbeauftragte* 83; *Schneider, Petitionen* 63 f).

Das Petitionsrecht gem Art 227 AEUV besteht daher nicht gegenüber anderen Unionsorganen und -einrichtungen; diesfalls kann der Bürgerbeauftragte gem Art 228 AEUV angerufen werden. Weiters besteht gem Art 24 Abs 4 AEUV das Recht, sich mit Beschwerden, Anfragen und Anliegen an die darin angeführten Unionsorgane und -einrichtungen zu wenden.

C. Form

- 9 Gem Art 215 Geo EP muss eine Petition mit dem Namen, der Staatsangehörigkeit und dem Wohnsitz des Petenten versehen sein, um den Urheber und dessen Petitionsberechtigung (vgl Rz 6f) feststellen zu können. Außerdem muss die Petition in einer Amtssprache der EU abgefasst sein (Art 215 Abs 5 Geo EP). Bei Verletzung dieser Bestimmungen ist die Petition jedoch nicht unzulässig; die Mängel sind heilbar (*Hölscheidt* in *Grabitz/Hilf/Nettesheim* Art 227 AEUV Rz 18). Ansonsten bestehen **keine besonderen Anforderungen an die Form** einer Petition. Insb ist die Erschöpfung des Rechtswegs aufgrund der unterschiedlichen Petitionsbegehren nicht erforderlich (*Guckelberger*, Der Europäische Bürgerbeauftragte 97; *Hamers*, Petitionsausschuss 59f; *Haag* in *Groebe/Schwarze/Hatje*⁷ Art 227 AEUV Rz 16; *Kaufmann-Bühler* in *Lenz/Borchardt*⁶ Art 227 AEUV Rz 3; *Schneider*, Petitionen 133). Sinnvoll kann eine Petition aber nur behandelt werden, wenn sie schriftlich eingebracht wird. Dies stellt auch keine unangemessene Belastung für den Petenten dar (*Guckelberger*, Der Europäische Bürgerbeauftragte 83; *Schneider*, Petitionen 136f). Zu diesem Zweck stellt das EP ein elektronisches Formular zur Verfügung (<https://petiport.secure.europarl.europa.eu/petitions/de/registration/register> [abgefragt am 10. 12. 2018]).

Eine Petition kann sowohl alleine (**Individualpetition**) als auch gemeinsam mit anderen (**Sammelpetition**) eingebracht werden. Je mehr Personen sich einer Petition anschließen oder je mehr Petitionen mit demselben Anliegen eingebracht werden, desto mehr Nachdruck wird diesem Anliegen verliehen; sie dürfen jedoch nicht anders als Individualpetitionen behandelt werden (*Hamers*, Petitionsausschuss 33).

D. Petitionsgegenstand

- 10 Vor dem Vertrag von Lissabon umfasste das Petitionsrecht nur den Tätigkeitsbereich der Gemeinschaft; die Geo EP hingegen erstreckte den Anwendungsbereich auch auf die GASP und PJZS. Die Diskussion über die Zulässigkeit dieser Erweiterung und die entsprechende Mitwirkungspflicht der Unionsorgane (*Hamers*, Petitionsausschuss 49f; *Hölscheidt*, EuR 2002, 441; *Hölscheidt* in *Grabitz/Hilf/Nettesheim* Art 227 AEUV Rz 12; *Kluth* in *Calliess/Ruffert*⁷ Art 227 AEUV Rz 4; *Haag* in *Groebe/Schwarze/Hatje*⁷ Art 227 AEUV Rz 13; *Marias*, ELR 1994, 176f; *Schneider*, Petitionen 121ff) kann aufgrund der Auflösung der 3-Säulen-Architektur durch den Vertrag von Lissabon als beendet angesehen werden. Gem Art 227 AEUV und Art 215 Geo EP können sich Petitionen auf den **gesamten Tätigkeitsbereich der Union** beziehen. Auch Art 44 EGRC kennt keine Einschränkung des Anwendungsbereichs des Petitionsrechts. Der Tätigkeitsbereich der Union ist in Art 3 EUV angeführt. Da sich die Zuständigkeit des EP auch auf die Fortentwicklung der EU erstreckt, umfasst das Petitionsrecht auch solche Gegenstände, die potentielle Tätigkeitsbereiche der EU betreffen (*Guckelberger*, Der Europäische

Bürgerbeauftragte 90; *Schneider*, Petitionen 119). Gem Art 107c EAG umfasst das Petitionsrecht den Tätigkeitsbereich der EAG. Dadurch wird das Instrument der Petition nach dem Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung von rein nationalen Sachverhalten abgegrenzt (*Huber in Streinz*, Kommentar³ Art 227 AEUV Rz 11).

Anders als beim Europäischen Bürgerbeauftragten (vgl. *Richter-Kuhnert*, Art 228 AEUV Rz 19) ist der Petitionsgegenstand **nicht auf die Tätigkeit von Unionseinrichtungen beschränkt**, sondern umfasst auch das unionsrechtswidrige Handeln von MS (aA *Guckelberger*, Der Europäische Bürgerbeauftragte 91; *Hamers*, Petitionsausschuss 50f; *Meese*, Petitionsrecht 83f; *Kaufmann-Bühler in Lenz/Borchardt*⁶ Art 227 AEUV Rz 11; ausführlich *Schneider*, Petitionen 124ff). Ebenso sind Petitionen, die das Verhalten von natürlichen und juristischen Personen betreffen, zulässig (*Schneider*, Petitionen 129f). 11

Aus dem Grundsatz der Gewaltentrennung ergibt sich jedoch, dass sich Petitionen nicht auf Sachverhalte beziehen dürfen, die Gegenstand eines Gerichtsverfahrens sind oder waren (*Guckelberger*, Der Europäische Bürgerbeauftragte 93; *Hamers*, Petitionsausschuss 53; *Huber in Streinz*, Kommentar³ Art 227 AEUV Rz 12; *Pliakos*, CDE 1993, 344; *Schoo/Görlitz in Schwarze*⁴ Art 227 AEUV Rz 11). Das Petitionsrecht umfasst folglich die Justizverwaltung, aber nicht die Rechtsprechungstätigkeit des EuGH (*Guckelberger*, Der Europäische Bürgerbeauftragte 93; *Hamers*, Petitionsausschuss 53). Ein Rechtsschutzsuchender muss sich demnach entscheiden, ob er gerichtlichen Rechtsschutz oder außergerichtliche Rechtsschutzinstrumente anstrebt; beide Rechtsbehelfe können nicht parallel zueinander in Anspruch genommen werden (*Hamers*, Petitionsausschuss 14, vgl. auch EuG 10. 4. 2002, T-209/00, *Lamberts*, ECLI:EU:T:2002:94 Rz 65ff). Es ist dem Petitionsausschuss aber nicht verwehrt, die rechtlichen Grundlagen der Rechtsprechung zu untersuchen und eventuelle Änderungen anzuregen; bloß die Überprüfung gerichtlicher Entscheidungen als solche oder politische Kommentare, die ein Urteil des EuGH inhaltlich in Frage stellen, sind unzulässig (*Schneider*, Petitionen 120f). In der Praxis werden Petitionen, die laufende Gerichtsverfahren betreffen, aber zulässig sind, bis zur Beendigung des Verfahrens ausgesetzt, um die Unabhängigkeit der Richter zu gewährleisten (*Schneider*, Petitionen 121).

E. Petitionsinteresse

Der Petent muss ein **unmittelbares Interesse am Gegenstand der Petition** haben. Gem Art 227 AEUV muss der Petitionsgegenstand den oder die Petenten unmittelbar betreffen. Weder der Vertrag noch die Geo EP enthalten eine Definition dieser Voraussetzung. Unmittelbare Betroffenheit weckt Assoziationen zur Klagebefugnis natürlicher und juristischer Personen zur Nichtigkeitsklage (Art 263 Abs 4 AEUV), darf jedoch aufgrund ihres unterschiedlichen Zwecks nicht mit dieser gleichgesetzt werden (*Hamers*, Petitionsausschuss 55f; *Pliakos*, CDE 1993, 329ff; *Schneider*, Petitionen 131). Entsprechend der Funktion von Petitionen, den Dialog zwischen den Bürgern und dem EP zu verbessern und die Kontrollfunktion des EP gegenüber der EU zu stärken, dürfen die Anforderungen an die Erfüllung dieser Voraussetzung nicht zu hoch sein (*Guckelberger*, DÖV 2003, 833; *Schneider*, Petitionen 132). Auch nehmen weder die aktuellen Hinweise des EP im 12

Internet, noch die meisten nationalen Regelungen auf die unmittelbare Betroffenheit Bezug (*Guckelberger*, DÖV 2003, 833; *Hamers*, Petitionsausschuss 59).

Eine unmittelbare Betroffenheit iSd Art 227 AEUV wird dann anzunehmen sein, wenn die Angelegenheit für den Petenten in objektiv nachvollziehbarer Weise von nicht ganz unerheblicher Bedeutung ist (*Guckelberger*, Der Europäische Bürgerbeauftragte 97). Der Petitionsausschuss sieht diese Voraussetzung sogar schon dann als erfüllt an, wenn eine ernstzunehmende und tatsächliche Besorgnis des Petenten im Hinblick auf den Petitionsgegenstand gegeben ist; persönliche Betroffenheit oder ein rechtliches Interesse des Petenten ist nicht erforderlich (*Haag in Groeben/Schwarze/Hatje*⁷ Art 227 AEUV Rz 15, *Hamers*, Petitionsausschuss 58). Insb Sammelpetitionen dienen nicht der Verfolgung eigener Interessen (*Guckelberger*, Der Europäische Bürgerbeauftragte 96). Nur Petitionen in ausschließlich öffentlichem oder fremdem Interesse, die keine Bedeutung für den Petenten haben, sollen ausgeschlossen werden. Das Petitionsrecht wird durch dieses Erfordernis insgesamt nicht stark eingeschränkt (*Hamers*, Petitionsausschuss 59; aA *Kaufmann-Bühler in Lenz/Borchardt*⁶ Art 227 AEUV Rz 10).

Gem Art 44 EGRC ist das Petitionsrecht weiter gefasst, da der Petent nicht unmittelbar betroffen sein muss. Für einen Rückgriff auf dieses umfassendere Petitionsrecht bleibt jedoch gem Art 52 Abs 2 EGRC kein Raum, da die Ausübung der Rechte der EGRC nur im Rahmen der in den Verträgen festgelegten Bedingungen und Grenzen möglich ist (vgl *Hölscheidt*, EuR 2002, 446). Mit Art 227 AEUV haben die MS von ihrer Befugnis, allgemeine Rechtsgrundsätze zu konkretisieren, Gebrauch gemacht und das Petitionsrecht an bestimmte tatbestandliche Voraussetzungen geknüpft (*Huber in Streinz*, Kommentar³ Art 227 AEUV Rz 3).

V. Verfahren

- 13** Mangels Regelung in den Verträgen oder Befugnis zum Erlass von Durchführungsbestimmungen finden sich die Einzelheiten betreffend die Behandlung von Petitionen in den **Art 215–217 Geo EP**. Beim EP eingegangene Petitionen, die den Formalvoraussetzungen (siehe Rz 9) entsprechen, werden in der Reihenfolge ihres Eingangs in ein Register eingetragen (Art 215 Abs 6 Geo EP). Sodann werden sie vom Präsidenten an den zuständigen Ausschuss verwiesen, der ihre Zulässigkeit überprüft (Art 215 Abs 7 Geo EP). In der Praxis entscheidet der Petitionsausschuss über die Zulässigkeit einer Petition aufgrund eines Vorschlags des Präsidenten (*Baviera*, RMCUE 2001, 131). Stellt sich heraus, dass eine Petition nicht zulässig ist, wird diese abgelegt und der Petent unter Angabe von Gründen hiervon unterrichtet (Art 215 Abs 8 Geo EP). Der Ausschuss kann dem Petenten andere Rechtsbehelfe empfehlen (zB nationale Petitionsausschüsse oder Bürgerbeauftragte) oder Petitionen an den Bürgerbeauftragten weiterleiten, wenn er das für zweckmäßig hält (Art 215 Abs 8 und 12 Geo EP; vgl *Richter-Kuhnert*, Art 228 AEUV Rz 37).

Aus Gründen der Transparenz werden registrierte Petitionen in der Regel veröffentlicht (Art 215 Abs 9 Geo EP). Ein Petent kann aber auch beantragen, dass sein Name zum Schutz der Privatsphäre geheim gehalten wird (Art 215 Abs 10 Geo EP). Außerdem kann er beantragen, dass seine Petition vertraulich behandelt wird (Art 215 Abs 11 Geo EP).

Bei der **materiellen Prüfung** von Petitionen kann der Petitionsausschuss Anhörungen vornehmen, seine Mitglieder zur Tatsachenfeststellung oder Ermittlung von Lösungen vor Ort entsenden, Stellungnahmen anderer Ausschüsse, die für die zu prüfende Frage zuständig sind, einholen und die EK zur Unterstützung, insb durch Klarstellungen zur Anwendung oder Einhaltung des Unionsrechts und durch Übermittlung von Informationen und Unterlagen, ersuchen (Art 216 Abs 2, 3, 5, 6 Geo EP). Er kann auch den Präsidenten des EP ersuchen, seine Stellungnahme oder Empfehlung der EK, dem Rat oder der betroffenen nationalen Behörde zu übermitteln, um ein Tätigwerden oder eine Antwort zu erwirken (Art 216 Abs 7 Geo EP). Darüber hinaus kann der Petitionsausschuss auf Grundlage des Loyalitätsgebots gem Art 4 Abs 3 EUV die Mitwirkung mitgliedstaatlicher Behörden einfordern (*Guckelberger*, Der Europäische Bürgerbeauftragte 107; *Hammers*, Petitionsausschuss 71 f; *Kluth* in *Calliess/Ruffert*⁵ Art 227 AEUV Rz 6). Weigert sich ein Unionsorgan zu kooperieren, so kann mittels Untätigkeits- oder Nichtigkeitsklage dagegen vorgegangen werden; verweigert ein MS die Unterstützung, besteht die Möglichkeit eines Vertragsverletzungsverfahrens (*Schneider*, Petitionen 149 ff).

Das EP kann der Petition in der Regel nicht selbst abhelfen, kann aber vor allem **politischen Druck** auf andere Organe und Entscheidungsträger ausüben (*Betz* in *FS Hanisch* 21; *Kaufmann-Bühler* in *Lenz/Borchardt*⁶ Art 227 AEUV Rz 13; *Schneider*, Petitionen 153 f). Der Petitionsausschuss kann über die von ihm geprüften Petitionen **Berichte** ausarbeiten oder dem EP kurze **Entschließungsanträge** unterbreiten (Art 216 Abs 2 Geo EP). Die Beschlüsse des Petitionsausschusses sind nicht verbindlich, sie haben lediglich empfehlenden Charakter (*Guckelberger*, Der Europäische Bürgerbeauftragte 100).

Der Ausschuss berichtet dem EP halbjährlich über die Ergebnisse seiner Beratungen (Art 216 Abs 8 Geo EP) und legt ihm am Ende jeder Sitzungsperiode einen ausführlichen **Jahresbericht** zur Prüfung vor. Das EP nimmt die halbjährliche Übersicht meist schlicht zur Kenntnis; den Jahresbericht hingegen prüft es eingehend, nimmt dazu Stellung, und veröffentlicht einschlägige Entschließungsanträge (*Guckelberger*, Der Europäische Bürgerbeauftragte 102; *Haag* in *Groeben/Schwarze/Hatje*⁷ Art 227 AEUV Rz 20).

Jeder Petent wird über das Ergebnis der Prüfung seiner Petition sowie über die allenfalls getroffenen Maßnahmen durch den Präsidenten des EP **unterrichtet** (Art 216 Abs 9 Geo EP). Sofern der Petent damit einverstanden ist, werden der Titel und eine Kurzzusammenfassung der Petition sowie die dazugehörigen Stellungnahmen und die wichtigsten Beschlüsse in einer Datenbank **öffentlich zugänglich** gemacht (Art 217 Abs 2 Geo EP).

VI. Reformdiskussion

Da es zu erheblichen Verzögerungen bei der Petitionsbehandlung kommt und der Zeitraum zwischen Registrierung einer Petition und ihrer Prüfung oft ein Jahr beträgt, sind Maßnahmen erforderlich, die die Bearbeitungszeit reduzieren, Fristen verkürzen und das Verfahren insgesamt zügiger gestalten (insb betr die Zusammenarbeit mit der EK und dem Rat siehe Bericht vom 30. 11. 2017 gemäß Artikel 216 Absatz 7 der Geschäftsordnung über die Beratungen des Petitionsausschusses im Jahr 2016 [2017/2222(INI)]). Die Einrichtung eines Internetportals

Ende 2014 hat zwar das Petitionsverfahren erheblich verbessert, aber zu keiner deutlichen Steigerung der Effektivität des Petitionsverfahrens geführt; vielmehr ist die Zahl der Petitionen zurückgegangen. Das EP sieht Raum für technische Weiterentwicklungen (Bericht vom 30. 11. 2017 gemäß Artikel 216 Absatz 7 der Geschäftsordnung über die Beratungen des Petitionsausschusses im Jahr 2016 [2017/2222(INI)]). Trotz der Zunahme an Petitionen, die jedoch starken Schwankungen unterliegt, ist die absolute Zahl, gemessen an der Gesamtbevölkerung der EU, sehr gering. Maßnahmen, die auf dieses Instrument aufmerksam machen und seine Nutzung als effektives Sprachrohr der Unionsbürger fördern, könnten der starken EU-Skepsis entgegenwirken.

Art. 228. (1) Ein vom Europäischen Parlament gewählter Europäischer Bürgerbeauftragter ist befugt, Beschwerden von jedem Bürger der Union oder von jeder natürlichen oder juristischen Person mit Wohnort oder satzungsmäßigem Sitz in einem Mitgliedstaat über Missstände bei der Tätigkeit der Organe, Einrichtungen oder sonstigen Stellen der Union, mit Ausnahme des Gerichtshofs der Europäischen Union in Ausübung seiner Rechtsprechungsbefugnisse, entgegenzunehmen. Er untersucht diese Beschwerden und erstattet darüber Bericht.

Der Bürgerbeauftragte führt im Rahmen seines Auftrags von sich aus oder aufgrund von Beschwerden, die ihm unmittelbar oder über ein Mitglied des Europäischen Parlaments zugehen, Untersuchungen durch, die er für gerechtfertigt hält; dies gilt nicht, wenn die behaupteten Sachverhalte Gegenstand eines Gerichtsverfahrens sind oder waren. Hat der Bürgerbeauftragte einen Missstand festgestellt, so befasst er das betreffende Organ, die betreffende Einrichtung oder sonstige Stelle, das bzw. die über eine Frist von drei Monaten verfügt, um ihm seine bzw. ihre Stellungnahme zu übermitteln. Der Bürgerbeauftragte legt anschließend dem Europäischen Parlament und dem betreffenden Organ, der betreffenden Einrichtung oder sonstigen Stelle einen Bericht vor. Der Beschwerdeführer wird über das Ergebnis dieser Untersuchungen unterrichtet.

Der Bürgerbeauftragte legt dem Europäischen Parlament jährlich einen Bericht über die Ergebnisse seiner Untersuchungen vor.

(2) Der Bürgerbeauftragte wird nach jeder Wahl des Europäischen Parlaments für die Dauer der Wahlperiode gewählt. Wiederwahl ist zulässig.

Der Bürgerbeauftragte kann auf Antrag des Europäischen Parlaments vom Gerichtshof seines Amtes enthoben werden, wenn er die Voraussetzungen für die Ausübung seines Amtes nicht mehr erfüllt oder eine schwere Verfehlung begangen hat.

(3) Der Bürgerbeauftragte übt sein Amt in völliger Unabhängigkeit aus. Er darf bei der Erfüllung seiner Pflichten von keiner Regierung, keinem Organ, keiner Einrichtung oder sonstigen Stelle Weisungen einholen oder entgegennehmen. Der Bürgerbeauftragte darf während seiner Amtszeit keine andere entgeltliche oder unentgeltliche Berufstätigkeit ausüben.

(4) Das Europäische Parlament legt aus eigener Initiative gemäß einem besonderen Gesetzgebungsverfahren durch Verordnungen nach Stellungnahme der